Série A N° 128

UNIVERSITE DE STRASBOURG

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LES ARRÊTÉS D'EXPULSION

Thèse pour le Doctorat d'Etat

(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue

par

Bernard LÉVY

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. JOSEPH DELPECH, *doyen*

Suffrageants : MM. ROBERT REDSLOB, *professeur*

ALFRED COSTE-FLORET, *chargé de cours*

Imprimeries MONT-LOUIS
Clermont-Ferrand

1941

LÉVY (Bernard)

Les arrêtés d'expulsion

Clermont-Fd Imp. Mont-Louis 1941 gr. in-8° 128 pages

Thèse droit Strasbourg, n° 128.

LÉVY (Bernard)

Les arrêtés d'expulsion

Clermont-Fd Imp. Mont-Louis 1941 gr. in-8° 128 pages

Thèse droit Strasbourg, n° 128.

LÉVY (Bernard)

Les arrêtés d'expulsion

Clermont-Fd Imp. Mont-Louis 1941 gr. in-8° 128 pages

Thèse droit Strasbourg, n° 128.

LÉVY (Bernard)

Les arrêtés d'expulsion

Clermont-Fd Imp. Mont-Louis 1941 gr. in-8° 128 pages

Thèse droit Strasbourg, n° 128.

LÉVY (Bernard)

Les arrêtés d'expulsion

Clermont-Fd imp. Mont-Louis 1941 gr. in-8° 128 pages

Thèse droit Strasbourg, n° 128.

LÉVY (Bernard)

Les arrêtés d'expulsion

Clermont-Fd imp. Mont-Louis 1941 gr. in-8° 128 pages

Thèse droit Strasbourg, n° 128.

LÉVY (Bernard)

Les arrêtés d'expulsion

Clermont-Fd imp. Mont-Louis 1941 gr. in-8° 128 pages

Thèse droit Strasbourg, n° 128.

LÉVY (Bernard)

Les arrêtés d'expulsion

Clermont-Fd imp. Mont-Louis 1941 gr. in-8° 128 pages

Thèse droit Strasbourg, n° 128.

Série A N° 128

UNIVERSITE DE STRASBOURG

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LES ARRÊTÉS D'EXPULSION

Thèse pour le Doctorat d'Etat

(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue

par

Bernard LÉVY

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. JOSEPH DELPECH, *doyen*

Suffrageants : MM. ROBERT REDSLOB, *professeur*

ALFRED COSTE-FLORET, *chargé de cours*

Imprimeries MONT-LOUIS
Clermont-Ferrand

1941

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A mes parents

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543517_0066

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Notions Générales

Section I. — *DEFINITION ET DISTINCTIONS*

Contre les étrangers qui, à un titre quelconque, se rendent indésirables dans un pays, soit qu'ils troublent l'ordre public par leur activité politique, soit qu'ils offrent un exemple déplorable par leur mauvaise conduite, le gouvernement possède une arme particulièrement efficace : l'expulsion. Celle-ci est l'acte par lequel un Etat enjoint à un ou plusieurs étrangers se trouvant sur son territoire d'en sortir dans un bref délai.

Il est deux sortes d'expulsion : l'expulsion ordinaire ou individuelle et l'expulsion extraordinaire ou en masse. Celle-ci se subdivise à son tour en expulsion extraordinaire définitive et en expulsion extraordinaire temporaire. La légitimité des expulsions en masse est admise par la plupart des auteurs, notamment en cas de guerre. Suivant Bonfils et Fauchille : « l'expulsion en masse en cas de guerre est un acte de défense, une mesure parfaitement licite, d'une régularité incontestable. Eviter les inconvénients du séjour des étrangers, écarter les provocations, les rixes que leur présence peut susciter au sein des populations, rendre impossible un espionnage dangereux et facile constituent évidemment des mesures de sécurité qu'un Etat doit pouvoir prendre... Chaque Etat peut procéder à l'expulsion en masse des sujets de l'adversaire, bien qu'ils se soient établis sur le territoire bona fide » (1). L'Institut de droit international en

(1) Manuel de droit international public ; 5e édition, n° 1055.

a consacré la légitimité par les définitions incluses dans ses Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers adoptées à sa session de Genève le 9 septembre 1892 — *art. 23.* L'expulsion extraordinaire (ou en masse) définitive s'applique à des catégories d'individus ; quand elle a été prononcée, les expulsés ne sont pas libres de revenir dans le pays après un délai déterminé d'avance. — *Art. 24 :* L'expulsion extraordinaire (ou en masse) temporaire s'applique à des catégories d'individus à raison d'une guerre ou de troubles graves survenus sur le territoire ; elle ne produit son effet que pour la durée de la guerre ou pour un délai déterminé. — *Art. 25 :* L'expulsion ordinaire est purement individuelle (2).

A cause de leur caractère extrême, les expulsions en masse ne doivent avoir lieu que si elles deviennent véritablement nécessaires, en cas de danger imminent. C'est la règle qu'avait consacrée en France un décret du 3 septembre 1792, ne permettant à l'autorité administrative, investie du droit d'expulsion, de recourir à des mesures d'expulsion en masse qu'en cas de circonstances exceptionnelles. En ce sens, de nombreux traités sont intervenus, qui ont apporté des adoucissements à la rigueur des expulsions en masse. Il s'est ainsi formé une coutume internationale aux termes de laquelle l'Etat qui recourt à cette mesure doit procéder avec humanité et employer certaines formes destinées à en empêcher, autant que possible, l'abus ou l'emploi précipité, notamment l'octroi d'un délai raisonnable et suffisant pour quitter le territoire, et une certaine publicité donnée à cet ordre par voie d'affiches et par la presse. Les articles 26 et 27 des Règles internationale de Genève ont précisé ces prescriptions. — *Art. 26 :* « L'expulsion extraordinaire définitive exige une loi spéciale, ou du moins, une ordonnance spéciale du pouvoir souverain. La loi ou l'ordonnance, avant d'être mise à exécution, sera publiée d'avance dans un délai convenable. » — *Art. 27 :* « L'expulsion extraordinaire temporaire peut, à l'expiration de la guerre ou du délai fixé, être convertie en expulsion ordinaire ou en expulsion extraordinaire définitive. Le délai primitivement fixé peut être prolongé une fois. »

La légitimité du droit d'expulsion en masse ne peut donc faire sérieusement doute. Le problème qui se pose est de savoir s'il est opportun d'user de ce droit. Autrefois et même jusqu'à une époque assez récente, les expulsions en masse étaient fréquentes. Signalons notamment l'expulsion en masse des ressortissants allemands pendant la guerre

(2) Annuaire de l'Institut t. XII, 1892-1894, session de Genève p. 219 ; Tableau général des travaux de l'Institut 1918, p. 165-166.

franco-allemande de 1870-1871, à dater du 28 août 1870 ; celle des ressortissants grecs pendant la guerre gréco-turque de 1897 dans un délai de 3 jours ; celle des ressortissants anglais dans un délai de 48 heures pendant la guerre des Boers (1899-1902). Au cours de la guerre mondiale et de la guerre de 1939-1940 il n'y eut pas d'expulsion en masse ; les ressortissants ennemis furent rendus inoffensifs, par des mesures d'internement. A l'égard des ressortissants italiens durant la guerre de 1939-1940, furent prises de simples mesures de police et des déclarations de loyalisme de leur part (3).

En principe l'expulsion ne s'applique pas aux nationaux. C'est une coutume incontestée et admise par l'Institut de droit international dans ses règles de Genève : « En principe, un Etat ne doit pas interdire l'accès ou le séjour sur son territoire soit à ses sujets, soit à ceux qui, après avoir perdu leur nationalité dans ledit Etat, n'en ont point acquis une autre. » C'est en cela que l'expulsion diffère du bannissement ; celui-ci qui est une expulsion des nationaux n'est plus guère pratiqué aujourd'hui. Dans l'Antiquité le bannissement était fréquent et la cause de ces proscriptions était notamment des différences de culte ou de race. C'était chez les Athéniens, l'ostracisme. L'expulsion diffère également du bannissement en ce que les bannis ne sont contraints à quitter le territoire que lorsqu'ils ont été légalement condamnés pour le crime qui fait encourir cette peine. Les expulsés, au contraire, doivent quitter le territoire dès notification de l'arrêté qui les frappe et sans aucun débat préalable. Ce dernier point n'est, d'ailleurs, plus toujours vrai, tout au moins théoriquement, depuis un décret du 2 mai 1938 dont l'article 10 permet aux étrangers rentrant dans certaines catégories d'être personnellement entendus dans leurs explications avant que ne soit prise une mesure d'expulsion à leur encontre. Nous reparlerons plus loin de cet article 10 et de la portée véritable à lui attribuer. Enfin, l'expulsion est la plupart du temps une mesure administrative, tandis que le bannissement est une peine prononcée par l'autorité judiciaire. Sans doute existe le bannissement politique qui est une mesure gouvernementale, mais cette forme de bannissement est assez rarement appliquée.

---

(3) Au cours de cette étude, il ne sera question que de l'expulsion individuelle. Par la force des choses, le titre sera débordé. Aussi bien, nous ne retiendrons de la matière générale « l'expulsion » que ce qui peut éclairer son moyen et instrument « l'arrêté d'expulsion ».

Le problème de l'expulsion diffère de celui de la non-admission des étrangers en ce que la mesure d'expulsion ne s'applique qu'aux étrangers qui ont déjà pénétré sur le territoire. Cependant les deux problèmes sont en étroite connexion. En effet, le fait pour un étranger d'être entré sur le territoire d'un Etat et d'y séjourner en violation des règles de cet Etat sur l'admission des étrangers constitue une juste cause d'expulsion ; celle-ci est consacrée par les lois restrictives de l'immigration de la Grande-Bretagne (4), des Etats-Unis d'Amérique (5), du Vénézuéla (6). Dans l'article 28 de ses règles de Genève, l'Institut de droit international a tenté de dresser une liste limitative des causes d'expulsion pour le temps de paix. Le cas de violation des règlements sur l'admission des étrangers est prévu — article 28 : « Peuvent être expulsés : 1° Les étrangers qui sont entrés sur le territoire frauduleusement, en violation des règlements sur l'admission des étrangers, mais s'il n'y a pas d'autres motifs d'expulsion, ils ne peuvent être expulsés après avoir séjourné six mois dans le pays ; 2° Les étrangers qui ont établi leur domicile ou leur résidence dans les limites du territoire, en violation d'une défense formelle. »

Il y a un autre mode de l'activité gouvernementale à l'encontre des étrangers dont se distingue l'expulsion à différents points de vue : c'est l'extradition. Tout d'abord, les deux institutions se différencient au point de vue des causes qui les motivent : l'extradition suppose l'imputation d'un crime ou d'un délit, tandis que l'expulsion se produit à la suite d'agissements qui peuvent très bien ne pas tomber sous le coup de la loi pénale, et dont, d'ailleurs, l'Etat expulsant est seul juge. En second lieu, l'expulsion peut s'exercer à l'encontre de tout étranger ; le pouvoir de l'exécutif en cette matière est absolu et général. Au contraire, l'extradition ne peut jouer contre une certaine catégorie d'étrangers, les réfugiés politiques et les déserteurs. Ceux-ci ne sont pas reconduits à leurs frontières nationales, alors que tous les autres extradés le sont. C'est ce dernier point qui constitue une troisième différence entre l'expulsion et l'extradition ; l'étranger expulsé, en effet, peut en général quitter le territoire par la frontière de son choix. Enfin, l'expulsion est un acte unilatéral, tandis que l'extradition est un acte bilatéral ; c'est en vertu d'un traité ou d'un accord conclu avec un autre Etat que l'Etat de refuge pro-

(4) Aliens Act anglais du 11 août 1905.

(5) Loi des Etats-Unis du 20 février 1907, amendée et codifiée par la loi du 1er mai 1917 ; loi du 19 mai 1921.

(6) Loi du Vénézuéla sur les étrangers du 16 juillet 1925 (Journal Clunet, t. LIII, 1926, p. 1170-1174).

cède à l'extradition. En un mot expulsion et extradition sont absolument différentes et indépendantes l'une de l'autre. Par suite, le gouvernement qui refuse l'extradition ne renonce pas au droit d'expulsion. Cette règle a été affirmée par l'Institut de droit international dans sa session de Genève : Article 15 : « Les mesures d'expulsion et d'extradition sont indépendantes l'une de l'autre ; le refus d'extradition n'implique pas la renonciation au droit d'expulsion. »

Toutefois, il ne faut pas que, par une voie détournée, l'expulsion aboutisse à une extradition déguisée. C'est pourquoi les réfugiés politiques et les déserteurs expulsés ne sont pas reconduits à leurs frontières nationales, ce qui équivaudrait à une extradition. Ils désignent eux-mêmes l'Etat aux frontières duquel ils désirent être conduits (7). D'autre part, l'individu conduit à la suite d'un arrêté d'expulsion à la frontière du pays où il est inculpé d'un crime ou délit, ne doit pas y être poursuivi en justice. La jurisprudence et la doctrine sont d'accord sur ce point. Cependant la chambre criminelle de la Cour de cassation a émis un arrêt en sens contraire le 3 mai 1860 (8). Cette opinion a été appuyée dans la doctrine par Maurice Travers dans son « Droit pénal international » (9). Mais elle n'a pas trouvé d'autre écho, ni dans la doctrine, ni dans la jurisprudence. Deux hautes autorités, dans le domaine de la doctrine internationale, ont affirmé la thèse que l'expulsion ne doit jamais aboutir à une extradition déguisée, l'Ins-

---

(7 Alphand : *L'expulsion des déserteurs et l'extradition déguisée :* Rev. de droit international privé, 1910, p. 35 et suiv.

Féraud-Giraud : *Réglementation de l'expulsion des étrangers en France :* J. du droit internat. privé, 1890, p. 422 *in fine*-423.

Bès de Berc : *De l'expulsion des étrangers*, thèse Montpellier 1888 p. 81.

Cass. Rome, 13 octobre 1893 : J. du droit international privé 1897, p. 198.

Cour de Gand, 21 décembre 1898 : ibid., 1900, p. 816.

Bordeaux, 3 février 1904 (Jabouille) : ibid., 1905, p. 706 et suivantes, note Lebouc.q.

Art. 24 loi sur les étrangers du 16 juillet 1925 du Vénézuéla : « L'expulsé ne pourra être obligé à sortir du pays par un chemin qui le conduirait en territoire soumis à la juridiction du pays qui le poursuit. » On risque d'aboutir à une impasse, les Etats étant en droit de fermer leurs frontières aux étrangers qui présentent un danger pour leur propre conservation.

(8) Crim. 3 mai 1860 : S. 1861-1-48.

(9) Maurice Travers : *Droit pénal international*, Paris 1921, t. IV, p. 325.

titut de droit international (10) et la VII[e] internationale pour l'unification du droit pénal, réunie au Caire du 11 au 18 janvier 1938 (11).

Mais de ce que l'expulsion est un acte unilatéral, faut-il déduire que l'exercice de ce droit est de la compétence exclusive de l'Etat expulsant ? La question a été débattue devant l'Institut de droit international, en 1888 à sa session de Lausanne ; il y reconnut implicitement que la matière de l'expulsion, loin d'être abandonnée à la souveraineté arbitraire des Etats, était soumise à certaines règles internationales qu'il s'agissait de formuler et qui, « tout en laissant aux gouvernements les moyens de remplir leur tâche difficile, garantissent à la fois, dans la mesure du possible, la sécurité des Etats, le droit et la liberté des individus ». La question fut à nouveau reprise par l'Institut en 1891 à sa session de Hambourg et en 1892 à sa session de Genève ; il y fut admis que la question est éminemment internationale. Il paraît indéniable que la matière de l'expulsion relève du droit international. Elle est internationale par nature, puisque, comme l'a dit la VII[e] Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, « l'expulsé doit chercher une résidence dans un Etat autre que celui qui l'a expulsé » et que « l'efficacité de la mesure dépend en grande partie de l'admission de l'expulsé sur le territoire d'un autre Etat ».

La collaboration des Etats peut et doit donc jouer ici normalement. Il est de l'intérêt de ceux-ci de la résoudre par des conventions. Celles-ci sont d'ailleurs intervenues, très nombreuses ayant trait notamment au rapatriement des étrangers expulsés et aux conditions dans lesquelles est exercé le droit d'expulsion. Même en l'absence de traités l'expulsion conserve son caractère international. Un Etat ne peut, en effet, sans violer des règles incontestées du droit des gens, considérer le territoire d'un autre Etat comme un déversoir où il enverrait tous ses indésirables. En outre, un Etat a toujours le droit de protéger diplomatiquement un de ses nationaux victime d'une expulsion arbitraire, et d'exercer une réclamation auprès de l'Etat expulsant. Il se forme donc tout un réseau de relations internationales en matière d'expulsion qui sont soumises à certaines règles. La principale de celles-ci réside, selon M. de Boeck « dans la réciprocité des droits et devoirs mutuels de l'Etat expulsant, de l'étranger expulsé et de l'Etat dont

---

(10) Art. 16 des Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers.

(11) V. le texte adopté par la conférence dans la *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1938, p. 285 et 286.

relève cet étranger » (12). Les difficultés susceptibles de naître de ces relations internationales peuvent être soumises à un arbitrage. Aussi a-t-il été affirmé et est-il unanimement admis que « le point de savoir si un Etat a pu valablement expulser le national d'un Etat étranger venu sur son territoire et s'il n'a pas commis, à cette occasion, des actes motivant à sa charge des dommages-intérêts, peut être soumis par les deux Etats intéressés à l'examen d'un arbitre » (13).

Il nous faut maintenant arriver à la distinction entre expulsion et refoulement que l'on a souvent tendance à confondre. Ces deux modes de l'activité gouvernementale, à l'égard des étrangers, se ressemblent beaucoup : le refoulement ne consiste pas uniquement en effet, comme on le croit souvent, en une interdiction de pénétrer sur le territoire ; il concerne également ceux qui y ont déjà séjourné un certain temps, à l'égard desquels il se manifeste sous forme d'une injonction de sortir du territoire. A première vue, le refoulement paraît donc absolument identique à l'expulsion et on aperçoit mal la différence entre ces deux mesures de police.

C'est d'abord au point de vue de la forme qu'elles se distinguent. Le refoulement ne se manifeste pas sous forme d'acte administratif formel, tel l'arrêté ministériel ou préfectoral d'expulsion. C'est une mesure de police immédiate et discrétionnaire. Cette distinction a d'ailleurs été soulignée par l'article 8 du décret du 2 mai 1938 qui est actuellement le texte de base en matière d'expulsion et s'exprime ainsi : « Le ministre de l'Intérieur pourra, par mesure de police en prenant un arrêté d'expulsion enjoindre à tout étranger... de sortir immédiatement du territoire français... », texte qui implique la possibilité de former la même injonction sans prendre d'arrêté d'expulsion, autrement dit, de procéder au refoulement.

En second lieu, tandis que le droit d'expulsion dérive de certains textes législatifs, le refoulement est simplement inclus dans les pouvoirs généraux de police et d'administration du gouvernement, lesquels tout au plus ont été consacrés par les lois fiscales ayant réglementé la carte d'iden-

---

(12) Ch. de Boeck : « *L'expulsion et les difficultés internationales qu'en soulève la pratique* » dans le *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, XVIII, 1927, t. 3, p. 479.

(13) Aff. Ben Tillet ; Belgique et Grande-Bretagne — Sentence arbitrale rendue le 26 décembre 1898 par Arthur Desjardins, D. 99-2-165.

tité. Depuis 1925, en effet (14), une carte d'identité discrétionnairement délivrée par le gouvernement est requise de tout étranger qui fait, en France, un séjour d'une certaine durée.

Ce ne sont là, d'ailleurs ,que différences secondaires ; la principale consiste en ce que le refoulement est indépendant de la culpabilité, tandis que l'expulsion vise les individus auxquels on a une faute à reprocher. Il est une mesure prise dans l'intérêt général du pays, par exemple pour des raisons économiques, en cas de chômage. Les individus obligés à quitter le territoire ne sont pas des coupables ; il ne leur est reproché que d'être en surnombre dans l'économie nationale et de faire une trop grande concurrence à la main-d'œuvre locale. Le gouvernement français en a usé il y a quelques années lorsque dans les départements du Nord un certain chômage dans le travail des mines et dans d'autres industries était à redouter.

Jusqu'aux décrets-lois de 1938 il présentait cette autre caractéristique et différence de n'être pas assorti de sanctions pénales. L'étranger qui, après avoir été refoulé de France, était trouvé y séjournant à nouveau, n'était passible d'aucune peine, la seule mesure qui pût être prise contre lui était de le refouler une seconde fois, d'où souvent un jeu combiné du refoulement et de l'expulsion : L'étranger qui se présentait à la frontière française et sur le compte duquel le gouvernement possédait de mauvais renseignements — c'était par exemple un dangereux agitateur — pouvait être refoulé, mais il pouvait aussi être atteint par un arrêté d'expulsion en sorte qu'il était exclu du territoire français, et, y étant trouvé à nouveau, était passible d'emprisonnement.

Les décrets-lois de 1938 ont modifié le caractère traditionnel du refoulement. Il suffit à l'administration de retirer sa carte d'identité à un étranger — ce qu'elle peut faire discrétionnairement, pour que celui-ci se trouve obligé de quitter immédiatement le territoire français sous peine d'emprisonnement et d'amende.

Au terme de ces distinctions, il est possible de définir les caractères essentiels de l'expulsion. Celle-ci est la mesure de police par laquelle un Etat, sous forme d'acte administratif formel assorti de sanctions pénales, enjoint à un ou plusieurs étrangers se trouvant sur son territoire — à l'exclusion de ses nationaux — d'en sortir dans un bref délai. En principe, l'Etat expulsant est seul juge des motifs de l'expulsion mais sa faculté d'appréciation est limitée par ses devoirs de membre de la communauté internationale

(14) Lois de finances des 18 juillet 1925, 3 août 1926, etc...

Section II. — *FONDEMENT ET LEGITIMITE*

Le droit d'expulsion a fait l'objet de certaines critiques doctrinales. Lord Coke, dans ses Institutes, demande « que les royaumes qui vivent en amitié les uns avec les autres soient un sanctuaire inviolable pour les sujets respectifs qui cherchent un asile dans l'un ou l'autre pays ». Pinheiro-Ferreira, dans ses Notes sur le Droit des gens de Vattel, parle de « flagrante violation des droits imprescriptibles de l'homme » (1). Certaines propositions de loi se sont fait l'écho de ces critiques, notamment la proposition Naquet du 13 février 1882 (2), suggérant de renoncer d'une manière absolue à l'exercice du droit d'expulsion, et aussi la proposition Clovis Hugues des 14 janvier 1904 et 14 juin 1906 (3) portant abrogation complète des articles 7 à 9 de la loi du 3 décembre 1849, relatifs à l'expulsion des étrangers.

Ces critiques sont restées à peu près isolées. La légitimité du droit d'expulsion peut se démontrer en partant de plusieurs points de vue. Il ne faut jamais oublier, tout d'abord, touchant les problèmes relatifs aux étrangers, que le nombre de ceux-ci est considérable en France, pays d'immigration très abondante : au 8 mars 1936, 2.453.507 dont 639.617 pour le seul département de la Seine, et encore ces chiffres ne tiennent-ils suffisamment compte ni des touristes, ni des étudiants, plus nombreux dans la période des vacances.

L'Etat a non seulement le droit mais le devoir de protéger les éléments sains de la population contre la contagion morale d'étrangers susceptibles par leur mauvaise conduite d'offrir de déplorables exemples et d'être un perpétuel défi aux règles de la morale et de la civilisation. Le remède le plus radical et le plus élégant contre ce risque est l'arrêté d'expulsion, qui débarrasse des indésirables définitivement, et ce, sans entraîner les charges budgétaires résultant des peines d'emprisonnement.

L'expulsion est donc une action d'hygiène pour le profit national. Elle peut être dirigée aussi contre les criminels étrangers dont le nombre est très élevé. D'après des chiffres donnés par le Service de Statistique du ministère de la justice (4), sur la base du recensement de 1936, pour les

---

(1) Livre 2, chapitre 8, paragraphe 100.

(2) J. O. ch. des dép. Doc. parl. février 1882, p. 372, annexe n° 419.

(3) J. O. Doc. parl. Ch. des dép. avril 1904, p. 22, annexe n° 1438 et p. 91, annexe n° 1498 et août-septembre 1906, annexe n° 103, p. 587.

(4) *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1938, p. 385.

délits correctionnels, au cours des années 1936 et 1937, le nombre des condamnés était de 473 Français et de 961 étrangers pour 100.000 habitants ; les condamnations pour crimes durant ces mêmes années, donnent une proportion pour 100.000 habitants de 2,58 pour les Français et de 5,43 pour les étrangers. L'Etat doit donc pouvoir se défendre contre ceux-ci, une réglementation sévère et efficace qui sauvegarde l'ordre public est une véritable nécessité chaque jour plus réelle. Si l'Etat manquait à cette tâche, son territoire exercerait un irrésistible attrait sur les criminels de tous les pays du monde, qui auraient vite fait de le transformer en champ clos où vider leurs querelles, et c'est alors que l'ordre public serait très sérieusement atteint.

Ce n'est, du reste, pas seulement dans un but d'assainissement moral et social et pour défendre l'ordre public qu'un Etat peut user de l'expulsion, mais aussi pour sauvegarder son unité politique et son indépendance nationale. Un Etat souverain ne saurait admettre que des étrangers se livrent chez lui à l'espionnage ou se mêlent à ses querelles politiques et attentent à sa sécurité intérieure ou extérieure. Le droit d'expulsion est un corollaire du droit de souveraineté des Etats et de leur droit à l'existence et à l'autonomie, un droit essentiel à leur sécurité, à leur indépendance et à leur prospérité. Dans l'affaire Ben Tillet entre la Belgique et la Grande-Bretagne l'arbitre Arthur Desjardins, avocat général à la Cour de Cassation de France, en faisait la remarque.

De cette idée générale, il suit que le droit d'expulsion résulte du droit international lui-même et existe indépendamment soit de toute disposition spéciale du droit interne, soit du droit conventionnel de l'Etat expulsant. En 1910, le Chili ayant expulsé des ressortissants péruviens, le Pérou protesta alléguant que ni la Constitution ni les lois du Chili n'autorisaient cette expulsion. Le Chili répondit qu'une pareille mesure était permise par le droit international. Cette réalité n'empêche pas, d'ailleurs, que la faculté d'expulsion a été consacrée par la législation de la plupart des Etats d'Europe et d'Amérique et par de très nombreux traités internationaux (5). Ce faisant, ceux-ci n'instituent pas un droit qui leur préexiste. Ils interviennent en général sous forme de traités d'amitié, de commerce ou d'établissement. Beaucoup contiennent une clause de parité, assimilent plus ou moins les étrangers aux nationaux au point de vue du droit de résidence, de circulation,

(5) Voir la liste des traités en vigueur dans le *Répertoire de droit international*, par MM. de Lapradelle et Niboyet, au mot « Expulsion » ; n°s 366-373, p. 155-157.

de commerce et d'industrie, de propriété foncière et autres droits ; encore est-il que semblable clause n'est pas applicable en ce qui concerne l'expulsion qui reste toujours possible ; la plupart de ces traités, du reste, réservent l'application des lois et ordonnances du pays par rapport au séjour et à l'expulsion des étrangers (6).

Il y a plus : c'est une faculté à laquelle un Etat ne saurait en principe renoncer, sous la contrainte d'une autre puissance ou volontairement. C'est parce que certains pays n'avaient pas accepté les principes du droit commun international, que dans les pays de Capitulations, l'exercice du droit d'expulsion était accordé aux consuls à l'égard de leurs nationaux, à l'exclusion de l'autorité territoriale. Le régime des Capitulations a été abrogé, notamment en ce qui concerne la Turquie, par le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923, art. 28, et l'Egypte, par la Convention de Montreux du 8 mai 1937 et il a été aboli au Maroc et à Zanzibar par une convention signée à Londres le 29 juillet 1937 entre la France et la Grande-Bretagne.

Certains enfin songeraient à légitimer le droit d'expulsion en le fondant sur l'idée de contrat. Entre l'étranger et l'Etat qui le reçoit, il se forme un contrat par lequel l'Etat s'engage à accorder à l'étranger le bénéfice de ses lois et institutions et à lui assurer le respect de sa personne et de son patrimoine. L'étranger, pour sa part, s'engage à se montrer digne de cette hospitalité et à la mériter. Si donc l'étranger trahit l'hospitalité qu'il reçoit, si par exemple il joue le rôle d'agitateur politique ou social, s'associe aux complots ou attentats contre la sûreté de l'Etat ou compromet sa sûreté extérieure en organisant des complots contre un Etat voisin et ami, le contrat est rompu de par sa faute. L'Etat, dès lors, est dégagé de toute obligation et peut l'expulser. Rien n'illustrerait mieux ce point de vue que la loi du Vénézuela sur les étrangers en date du 16 juillet 1925 (7). Elle déclare son territoire ouvert à tous les étrangers à qui elle accorde la jouissance des mêmes droits civils qu'aux Vénézuéliens, mais elle leur fait un devoir « de garder une stricte neutralité dans les affaires publiques du Vénézuéla ». Cette opinion, fondant le droit d'expulsion sur l'idée de contrat, paraît excessive. Il est difficile de voir ici un contrat proprement dit, tout au plus pourrait-on parler d'obligation, de sujétion.

(6 V. à titre d'exemple la convention d'établissement signée à Rome le 3 juin 1930 entre la France et l'Italie, et promulguée par D. du 19 janvier 1935 (*J. O.*, 20 janvier 1935, p. 643).

(7) *Journal du droit international*, t. L. III, 1926, p. 1170-1174.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de remarquer que le droit d'expulsion a été adopté par la Grande-Bretagne (Aliens Act du 11 août 1905). Pendant longtemps, elle s'est refusée à expulser les étrangers et elle se faisait un point d'honneur d'être une terre d'asile pour les réfugiés. Devant l'affluence toujours croissante d'individus indésirables, la Grande-Bretagne a été obligée d'admettre pour son gouvernement le droit d'expulser les étrangers.

En résumé, la légitimité du droit d'expulsion ne peut plus être actuellement l'objet de doutes sérieux. Et les critiques que nous pourrons être amenés à faire au cours de cette étude ne viseront jamais le droit d'expulsion envisagé dans son principe, mais uniquement ses modalités d'application.

Section III. — *NATURE JURIDIQUE*

La majorité des auteurs s'accorde pour qualifier l'expulsion non de peine, mais de mesure de police, de prudence administrative. « La peine est infligée au délinquant en réparation du crime ou du délit qu'il a perpétré ; l'expulsion au contraire est prononcée contre l'étranger pour éviter qu'il porte atteinte aux intérêts vitaux de l'unité politique » (1). Quand même elle est prononcée à la suite d'une condamnation, elle ne constitue pas une peine accessoire; elle est destinée simplement à empêcher le retour des actes répréhensibles déjà punis.

Cette opinion traditionnelle a été combattue par M. Philonenko dans un article du *Journal du droit international* de 1933 (2). Selon lui, il convient, dans cette matière, de parler un langage franc et de laisser de côté les modalités de la technique juridique. Or, qu'advient-il en cas d'expulsion ? D'un arrêt de la Cour d'Appel de Budapest rendu le 8 janvier 1932, contre un relieur dont l'atelier, les machines et l'achalandage se trouvaient depuis de longues années à Budapest et dont l'expulsion équivalait par suite à la ruine, M. Philonenko discute l'effet par le motif que l'expulsion, comme telle, ne saurait entraîner menace à l'existence même de l'expulsé. Il discute de même la portée du principe fondamental du droit pénal : *Nulla poena sine lege*, en l'espèce par cette proposition que ne peuvent être

(1) Darut *L'expulsion des étrangers*, thèse, Aix, 1902, p. 25 et suivantes.

(2) « *Expulsion des heimatlos* » dans le Journal du droit international, 1933, p. 1161 et suivantes.

imposées à un individu des conséquences des mesures des pouvoirs administratifs ou judiciaires non prévues et voulues par la loi. Et il en tire la conclusion « que l'expulsion soit une peine ou non dans la rigueur des principes juridiques, il importe peu. Il convient de retenir ce seul trait essentiel qu'elle équivaut à une peine, dans le sens que c'est une mesure imposée par l'autorité publique, au détriment d'une personne privée et qu'elle se traduit nécessairement pour celle-ci en un dommage qui en est la conséquence nécessaire et facilement prévisible. Ce sont là les éléments essentiels de la peine et cela suffit » (3).

Il est possible de concéder à M. Philonenko que, bien souvent, l'expulsion entraîne des conséquences extrêmement lourdes qui peuvent, dans certains cas, amener la ruine de l'individu expulsé, et aussi de laisser de côté les modalités de la technique juridique, comme y invite l'auteur. Par contre, sans risquer d'être accusé d'interprétation formaliste de la loi, il est absolument impossible d'accepter la thèse de M. Philonenko ; le texte de la loi est absolument formel et ne saurait faire naître aucune divergence d'interprétation. L'art. 8 du décret du 2 mai 1938 porte expressément que l'expulsion est une mesure de police, or, une mesure de police n'a jamais un caractère répressif. Admettre le contraire serait aller à l'encontre des principes juridiques les plus certains et communément admis.

Cependant sans aller jusqu'à épouser entièrement l'opinion de M. Philonenko, il semble que puisse être accepté pour l'expulsion un certain caractère pénal. L'expulsion, à la différence du refoulement, vise des coupables, des individus qui n'ont pas su se montrer dignes de l'hospitalité d'un Etat. Pour autant elle offre une certaine nuance répressive.

Section IV. — *LE DROIT DE L'EXPULSION*

Son progrès au cours des âges

La matière a, en France, des précédents historiques fort reculés. Si l'on se borne à remonter à la période révolutionnaire, on rencontre le décret du 3 septembre 1792, investissant l'autorité administrative du droit d'expulsion et l'autorisant également, dans certaines circonstances exceptionnelles, à procéder à l'expulsion en masse.

---

(3) Philonenko, *op. cit.*, p. 1170.

Le décret des 21-23 mars 1793, prévoyant l'expulsion des étrangers qui n'avaient pas fait la déclaration de résidence à laquelle ils étaient astreints par ce décret.

L'expulsion des mendiants reconnus étrangers était prescrite par le décret du 24 Vendémiaire An II.

En vertu de l'article 13 du Code du 3 Brumaire An IV, abrogé par le Code d'Instruction Criminelle, les tribunaux avaient le droit d'expulsion dans certains cas.

Le dernier texte de la période révolutionnaire est l'article 7 de la loi du 28 Vendémiaire An VI sur les passeports, qui est le texte fondamental sur la matière durant cette époque (1).

Après la période révolutionnaire viennent l'article 272 Code pénal, qui a consacré le droit d'expulsion, mais seulement en ce qui concerne les étrangers condamnés pour vagabondage ; la loi du 21 avril 1832 aux termes de laquelle pouvaient être expulsés les étrangers réfugiés politiques qui refusaient d'habiter dans les villes qui leur avaient été prescrites, ou qui troublaient l'ordre public. Cette loi, ainsi qu'une loi du 1er mai 1834 venue la compléter en l'assortissant de sanctions pénales, a, d'ailleurs, cessé d'exister depuis le 1er janvier 1853. Il est à remarquer qu'aucun de ces textes, à l'exception de la loi du 1er mai 1834 visant les seuls réfugiés politiques, ne comportait de sanction spécifique. La première pénalité date de la loi du 3 décembre 1849 « sur la naturalisation et le séjour des étrangers », articles 7 à 9, qui a réglementé l'expulsion d'une façon générale.

Depuis, la matière a été touchée par certaines lois spéciales et décrets : la loi du 14 mars 1872 abrogée par celle du 1er juillet 1901 qui autorisait l'expulsion des membres de l'Association Internationale des Travailleurs.

La loi du 8 août 1893 sur le séjour des étrangers en France et la protection du travail national, dont l'article 3 a été complété et modifié par la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades.

Le décret du 2 avril 1917, article 12 créant la carte d'identité, qui a été complété par de nombreux décrets ultérieurs.

---

(1) Article 7, loi 28 Vendémiaire An VI : « Tous les étrangers voyageant dans l'intérieur de la République, ou y résidant, sans y avoir une mission des Puissances neutres ou amies reconnue par le gouvernement, ou sans y avoir acquis le titre de citoyen, sont mis sous la surveillance spéciale du Directoire exécutif, qui pourra retirer leurs passeports et leur enjoindre de sortir du territoire français, s'il juge leur présence susceptible de troubler l'ordre et la tranquillité publique. »

La loi du 12 février 1924, article 4 sur la répression des atteintes au crédit de la nation, qui a été abrogée par une loi du 18 août 1936.

Enfin la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées et la loi du même jour sur le port des armes prohibées.

Pendant de longues années les articles 7 à 9 de la loi du 3 décembre 1849 furent la charte de l'expulsion, et aussi l'objet de très nombreuses critiques qui amenèrent le législateur à intervenir et à modifier le régime, en 1935, d'abord, puis en 1938. La loi de 1849 était excellente dans son principe ; l'application qu'elle recevait était loin de résoudre ou même de simplifier le problème posé par la présence en France d'étrangers indésirables : un trop grand nombre d'expulsions restait sans effet, en raison de ce qu'en pratique l'expulsé était libre de se soumettre ou non à l'arrêté pris contre lui, le plus souvent il ne quittait pas le territoire, ou bien l'ayant quitté, y rentrait. D'autre part, les sanctions contre l'inexécution de l'arrêté d'expulsion étaient trop faibles et cette insuffisance était encore accentuée par l'indulgence des juges français qui accordaient trop largement les circonstances atténuantes aux contrevenants et ne les condamnaient qu'à quelques jours de prison. Non seulement ses effets mais aussi les conditions dans lesquelles la mesure d'expulsion intervenait, encouraient la critique. Les décisions étaient prises sans discernement et sans discussion préalable, ce qui, bien souvent, entraînait de véritables iniquités.

Le système exigeait donc de sérieuses transformations tant en ce qui concerne ses conditions que ses effets. C'est sur ceux-ci, conduite de l'expulsé à la frontière et aggravation des pénalités que statua un décret-loi du 30 octobre 1935. Le rapport qui le soumettait à la signature du président de la République a fort bien mis en lumière les insuffisances de la loi de 1849 (2). La contribution beaucoup plus que proportionnelle des étrangers à la criminalité générale et la concurrence qu'il font à la main-d'œuvre nationale, particulièrement en temps de crise, ont modifié totalement les conditions d'application de la loi de 1849.

D'autre part, depuis quelques années, sous l'influence de causes diverses, la matière de l'expulsion a pris une extension nouvelle. C'est d'abord le développement prodigieux du mouvement migratoire par suite des facilités de circulation accrues : La France a profondément subi les effets de ce courant d'immigration, elle est devenue le

(2) *J. O.* du 31 octobre 1935, p. 11489 et Dalloz, 1935-4-435.

deuxième pays du monde (derrière les Etat-Unis) au point de vue du chiffre absolu, et le premier par rapport à sa population.

Ce furent ensuite les annexions et désannexions consacrées par les traités de paix. Il y a eu notamment en 1922, 1923 et 1924 de fréquentes expulsions en masse pratiquées par les gouvernements polonais et allemand à la suite des difficultés survenues entre eux pour délimiter leurs frontières respectives conformément au traité de Versailles.

Enfin, les événements politiques récents ont amené en France un nombre très important d'étrangers dont le lien avec leur pays d'origine avait été brusquement rompu, soit par un exode volontaire, soit par un exil forcé. Sans doute le phénomène n'était-il pas nouveau pour la France, qui peut s'enorgueillir, à juste titre, d'être toujours restée largement ouverte à la pensée et à l'idéal persécutés qui venaient lui demander asile. Encore est-il que ce phénomène revêtait un aspect social inédit du fait de son ampleur. C'est ainsi que la France a accueilli successivement les réfugiés russes, arméniens, géorgiens, turcs, italiens et espagnols, plus récemment encore les Sarrois, puis les Allemands. C'est également sous un aspect juridique nouveau que se présentait ce problème. La rupture avec leur pays d'origine entraîne souvent pour ces étrangers la perte de leur nationalité, les mesures de « dénationalisation » étant devenues très fréquentes (3). S'il est expulsé, un apatride, ne risque-t-il pas d'être refusé par tous les pays du monde et, dès lors, des mesures de droit interne ne s'imposent-elles pas à son égard ? La question a donné lieu à une très abondante jurisprudence avant d'être tranchée législativement en 1938, comme nous le verrons plus loin.

II. C'est sous l'empire de ces considérations diverses que des remaniements ont été apportés aux textes réglementant l'expulsion. Un décret-loi du 30 octobre 1935 a renforcé les pénalités à l'égard des étrangers expulsés et a prescrit que les tribunaux seraient tenus d'ordonner expressément que le condamné serait conduit à la frontière après expiration de sa peine. Ces pénalités ont été encore renforcées par un décret du 2 mai 1938 qui a, d'ailleurs, réglementé la matière dans son ensemble. Il a prévu également la possibilité dans certains cas, pour l'étranger d'être entendu dans ses explications par un délégué du préfet avant qu'une mesure d'expulsion ne soit prise à son encontre. Enfin, dans son art. 11, modifié par un décret du 17 juin 1938, il a créé un régime

(3) Notamment un décret du gouvernement soviétique du 15 décembre 1921 a déclaré déchus de la nationalité russe les émigrés qui n'ont pas fait leur soumission avant le 1er juin 1922.

d'assignation à résidence pour les étrangers se trouvant dans l'impossibilité de quitter le territoire français. Un décret-loi du 12 novembre 1938, relatif à la situation et à la police des étrangers, a encore renforcé les pénalités à l'égard des étrangers expulsés en créant un nouveau cas de relégation. Il a d'autre part nuancé le régime de l'assignation à résidence en instituant des mesures de surveillance plus étroites à l'égard des étrangers qui se trouvent dans l'impossibilité de quitter le territoire français et qui sont particulièrement indésirables. Un décret du 21 janvier 1939 a créé un centre de rassemblement pour les étrangers soumis au régime d'assignation à résidence. Enfin un décret-loi du 24 juin 1939 a précisé l'art. 13 du décret du 2 mai 1938 relatif à la suppression des circonstances atténuantes (4).

Ces récentes mesures législatives s'inspirent de l'idée que le gouvernement doit être armé et agir sans retard ni faiblesse. « Tout étranger qui ne se soumet pas aux lois qui le régissent, et qui a encouru certaines condamnations est un indésirable qu'il importe d'éloigner définitivement de notre territoire » (5). Cette action législative de préservation nationale a, d'ailleurs, reçu un puissant soutien de la part du pouvoir judiciaire qui réprime impitoyablement les infractions à arrêtés d'expulsion. Le tribunal correctionnel de Bordeaux a affirmé que l'arrêté d'expulsion a un caractère inéluctable et que « s'agissant d'une mesure de police et d'ordre public, il ne faut pas perdre de vue l'état actuel de guerre et la nécessité de protéger le pays contre les agissements d'étrangers indésirables » (6).

C'est, d'une manière générale, un trait de l'époque actuelle que le renforcement des pouvoirs de police et la restriction des libertés publiques. Ce qui s'explique par les circonstances : l'ordre public a été souvent menacé, même gravement troublé à diverses reprises. Cette tendance se traduit, dans le domaine de la police des étrangers, par de très nombreux textes, lesquels ont apporté de sérieuses limita-

---

(4) Décret-loi 30 octobre 1935 : *J. O.* 31 octobre, p. 11489 ; décret 2 mai 1938, *J. O.* 3 mai, p, 4967 ; décret 17 juin 1938, *J. O.* 1er juillet, p. 7614 ; décret-loi 12 novembre 1938, *J. O.* 13 novembre, p. 12920 ; décret 21 janvier 1939, *J. O.* 4 février, p. 1644 ; décret-loi 24 juin 1939, *J. O.* 25 juin, p. 7985.

(5) Lécrivain : « *A propos de la situation de l'étranger en France et du droit d'expulsion dans la Rev. de sc. crim. et de droit pénal comparé* », 1938, p. 277.

(6 Tribunal correctionnel de Bordeaux, 25 avril 1940 : Gaz. Pal. n° 164 du 24 juin au 6 juillet 1940. Voir également jugements du tribunal correctionnel de Bordeaux des 15 février 1940, 1er mars 1940 et 4 avril 1940, Gaz. Pal. 30 avril 1940 et ceux rapportés dans la Gaz. Pal. du 2 mai 1940, 18 avril et 1er mars 1940.

tions à l'entrée et au séjour en France, et aussi considérablement amoindri la situation des étrangers établis en France, que ce soit au point de vue de l'exercice d'une profession ou de l'exercice des droits civils.

Sans doute les décrets-lois de 1938, tout en forgeant au gouvernement des armes nouvelles, ont établi des distinctions et accordé dans certains cas des garanties aux étrangers. Cette considération ne saurait suffire à infirmer les remarques précédentes. Au surplus, les réformes dont nous venons de dire un mot, et que nous retrouverons plus loin, procèdent vraisemblablement moins de motifs purement humanitaires que de l'idée que, pour que l'expulsion devienne vraiment utile et efficace, il faut qu'elle soit prise avec discernement et qu'elle frappe juste.

Après ces considérations générales sur le droit d'expulsion il nous faut maintenant entrer dans le détail de sa régementation. Nous étudierons ses sujets, ses causes, ses modalités.

CHAPITRE PREMIER

Les sujets des arrêtés d'expulsion

Section I. — *LA REGLE GENERALE*

1° La non-expulsion des nationaux

Cette règle est un aspect de l'opposition énoncée entre expulsion et bannissement. Celui-ci est la seule mesure qui puisse interdire aux Français de séjourner dans leur pays. Cependant, il est des cas où des Français ont été expulsés. L'art. 3, paragr. 3 de la loi du 14 mars 1872 autorisait l'expulsion des Français condamnés à titre d'affiliés à l'Association Internationale des Travailleurs. Cette disposition n'est plus en vigueur dans notre droit, la loi du 14 mars 1872 ayant été abrogée par la loi du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association. D'ailleurs, même sous le régime de la loi de 1872, les pouvoirs de l'administration n'étaient pas aussi étendus en ce qui concerne les Français qu'en ce qui concerne les étrangers, notamment la mesure d'expulsion, frappant les Français, était temporaire.

La loi du 22 juin 1886, dite « loi des princes » interdisait, par décret rendu en conseil des ministres, le territoire de la République aux chefs des familles ayant régné en France, à leurs héritiers directs ainsi qu'aux membres de ces familles (1).

En outre, le gouvernement a cru pouvoir à certaines époques, expulser, par mesure politique, certains Français dont

(1) Duvergier, 1886, p. 195.

la présence lui paraissait dangereuse pour sa sécurité (2). Ainsi, sans y être autorisé par aucun texte de loi, le gouvernement venait mettre échec au principe de non expulsion des nationaux. Ce qui est d'autant plus à blâmer que les tribunaux décidaient que cette expulsion constituait un acte de gouvernement, qui, par sa nature, échappait à la connaissance et à l'appréciation de l'autorité judiciaire.

En dehors de ces exceptions, qui appartiennent à l'histoire, la règle de la non-expulsion des nationaux est incontestée, et, lorsqu'elle n'est pas exprimée, sous-entendue. Elle a d'ailleurs été consacrée par l'Institut de droit international dans ses règles de Genève.

Pour connaître d'une manière précise les personnes qui doivent être considérées comme françaises, il suffit de se reporter à l'article premier de la loi du 10 août 1927 sur la nationalité, dont l'alinéa 7 a été modifié par l'article 10 du décret-loi du 12 novembre 1938. La question ne soulève pas de difficulté. En ce qui concerne les individus visés par l'article 2 de la loi de 1927, c'est-à-dire ceux qui sont Français sauf la faculté de répudier cette qualité dans l'année qui suivra leur majorité, un arrêté d'expulsion ne peut être pris contre eux tant qu'ils n'ont pas répudié la qualité de Français. Jusqu'alors, ils sont réputés Français et ne peuvent être expulsés que si, dans l'année qui suit leur majorité, ils déclinent la nationalité française. Les individus rentrant dans cette catégorie sont les enfants légitimes nés en France d'une mère étrangère qui y est elle-même née et les enfants naturels nés en France de parents étrangers, lorsque celui dont ils ne devaient pas suivre la nationalité aux termes de l'article premier est lui-même né en France.

Echappent aussi notamment à l'expulsion comme Français : l'individu né en France d'un étranger né sur un territoire alors français, mais depuis annexé à un autre Etat (3).

Les habitants des territoires annexés, à moins qu'ils n'aient opté pour leur patrie d'origine.

Les étrangers naturalisés.

L'individu condamné par un arrêt antérieur et expulsé sous la fausse qualité d'étranger. La découverte de sa nationalité française entraîne la révision du procès, et il ne peut plus par suite être expulsé.

L'individu ayant deux nationalités dont la nationalité française ; pour la loi française, en effet, cet individu est Français.

---

(2) Paris, 29 janvier 1876 : Prince Jérôme Napoléon — S. 1876-2-297 et D. 1876-2-41.

(3) Crim. 7 décembre 1883 : Gillebert : D. 1884-1-209 et S. 1885-1-89.

Cependant la règle de non-expulsion des nationaux souffre des exceptions. Dans les pays de Capitulations, les consuls avaient le droit d'expulser leurs nationaux respectifs, à l'exclusion de l'autorité territoriale. A l'heure actuelle, les pays de Capitulations sont en voie de disparition progressive.

En ce qui concerne les Français, leurs consuls avaient le droit de les expulser dans les Echelles du Levant et de Barbarie en vertu de l'article 82 de l'Edit de juin 1778 (4), confirmé par la loi du 28 mai 1836 et par l'article 16 de la loi du 8 juillet 1852 qui l'avait étendu aux pays d'Extrême-Orient. Les pouvoirs du consul étaient très étendus : une simple décision de sa part suffisait. Un pourvoi était recevable contre la décision du consul devant son supérieur hiérarchique, le ministre des affaires étrangères. Mais contre la décision ministérielle confirmant la mesure prise par le consul il n'y avait pas de recours ouvert devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse (5). Les consuls pouvaient expulser les Français non seulement pour les crimes et délits commis à l'intérieur du territoire mais même pour ceux commis en France (6). Et leur pouvoirs s'étendaient également aux protégés français (7).

Les Français peuvent encore, à l'heure actuelle, être expulsés de nos protectorats de Tunisie, de l'Annam et du Tonkin, ainsi que des territoires sous mandat, Togo et Cameroun. Par contre ils ne peuvent plus être expulsés ni d'Algérie ni des colonies : les ordonnances qui autorisaient leur expulsion ne sont plus en vigueur depuis des décrets en date des 17 novembre 1879 et 26 février 1880 notamment.

2° L'expulsion des étrangers

La loi s'est exprimée en termes très généraux qui ne permettent d'établir aucune discrimination quelconque entre les étrangers. Aussi bien l'article 7 de la loi du 3 décembre 1849 que l'article 8 du décret du 2 mai 1938, constituant

---

(4) « Dans tous les cas qui intéresseront la politique ou la sûreté du commerce de nos sujets dans les pays étrangers, pourront nos Consuls faire arrêter et renvoyer en France par le premier navire de la nation tout Français qui, par sa mauvaise conduite et par ses intrigues pourrait être nuisible au bien général ». (Isambert, t. 25, p. 347).

(5) C.E. 15 mars 1885, Yomtob Lévy et Abraham Aboudarham : D. 1855-3-54 ; 8 décembre 1882, Laffon : D. 1884-3-69 et Lebon p, 983 ; 8 août, 1888, Richard : Lebon, p. 725.

(6) Crim. 8 décembre 1858 : D. 1872-5-161 ; 1er décembre 1887 : S. 1888-1-389.

(7) Trib, civ, de la Seine 2 mai 1905 : Abd-el-Hakim : D. 1908-2-121, note de Bœck.

à l'heure actuelle la charte de l'expulsion, emploient les termes « enjoindre à tout étranger » (1). Ce principe a été affirmé très nettement par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 16 mai 1924, le « droit attribué au ministre de l'intérieur... d'enjoindre à tout étranger de sortir de France vise tout individu qui n'a pas la qualité de Français » (2).

I. — Par suite ni le sexe ni l'âge ne sauraient mettre à l'abri d'une expulsion. Ainsi a été expulsée en 1853 la dame de Solms (3). Tout récemment, le Conseil d'Etat a reconnu la validité d'un arrêté ordonnant l'expulsion d'une étrangère mariée à un Français qui n'avait pas acquis, en se mariant, la nationalité française (4).

Quant aux mineurs, il peuvent être expulsés. Ce point est unanimement admis et a été consacré à maintes reprises par la jurisprudence (5). Si le principe de l'expulsion des mineurs est incontesté, certaines voix se sont élevées dans la doctrine, non pour en critiquer la légitimité, du moins pour en adoucir les effets. Ainsi, la VII[e] Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, dans le texte qu'elle a adopté sur la situation des condamnés étrangers ou apatrides après leur libération, a décidé que: « I. 4° Les mineurs de 18 ans ne pourront pas être expulsés à moins que l'expulsion n'ait pour effet leur retour dans le pays où se trouve la personne ou institution exerçant sur eux la puissance paternelle ou tutélaire » (6).

La durée du séjour en France peut-elle mettre obstacle à l'expulsion ? Le principe de l'expulsion des étrangers domiciliés est-il légitime ? Telles sont les questions qui se présentent à nous maintenant. Rappelons d'abord à titre de mémoire qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 7 de la loi du 3 décembre 1849, l'étranger qui avait obtenu l'autorisation d'établir son domicile en France pouvait être expulsé ; mais cette mesure cessait d'avoir effet après un délai

---

(1) Dans la plupart des pays, les lois qui visent l'expulsion sont conçues en termes aussi compréhensifs et donc mettent tous les étrangers sur le pied d'égalité.

(2) C.E. 16 mai 1924 : Krichel D.H. 1924 — 477 ; Lebon p. 481.

(3 C. E. 8 décembre 1853, dame de Solms : D.1854-3-85 ; Lebon p. 1037.

(4) C. E. 8 mars 1939 : dame Goulfert — Gaz. Pal. 1939-1-961.

(5) V. notamment Paris 6 février 1884 (D. 1885-2-44 et S-1885-2-15) ; Crim. 19 décembre 1891 (D. 1893-1-329 et S. 1892-1-107) ; 21 janvier 1898 et 30 mars 1898 (D. 1899-1-321) etc... — Renault : Revue critique de législation et de jurisprudence, 1884, p. 711 et 1885, p. 586.

(6) V. *Revue de sc. crim. et de droit pénal comparé*, 1938 p. 285.

de deux mois si l'autorisation n'avait pas été révoquée par décision du gouvernement après avis du Conseil d'Etat. Cette disposition ne peut plus jouer aujourd'hui, car l'admision à domicile a été supprimée par la loi du 10 août 1927 sur la nationalité.

En France, la résidence déjà longue ou même à perpétuelle demeure n'affranchit pas de l'expulsion. On sait que l'autorité compétente pour prononcer l'expulsion est le ministre de l'intérieur. Dans les départements frontières, le préfet a le même droit ; mais la loi de 1849 en subordonnait l'exercice à deux conditions : il devait en référer immédiatement au ministre de l'Intérieur et ce droit ne s'exerçait qu'à l'égard de l'étranger non résidant (7). L'article 8 du décret du 2 mai 1938 qui reproduit l'article 7 de la loi de 1849, accorde également le droit d'expulsion au préfet dans les départements frontières, à charge d'en référer immédiatement au ministre de l'Intérieur, mais il ne contient plus la réserve concernant la résidence. D esorte qu'aujourd'hui, la longue durée du séjour en France ne met aucun obstacle à l'expulsion. Sans doute l'art. 10 du même décret permet-il dans certains cas à l'étranger qui est titulaire d'une carte d'identité de validité normale de faire entendre ses explications avant d'être expulsé ; en fait, cette disposition n'a aucune portée pratique, et par conséquent, la remarque précédente reste vraie.

Du point de vue de la lex ferenda, est-il désirable d'exempter totalement ou partiellement de l'expulsion les étrangers domiciliés ? Selon un projet de loi du ministre de l'Intérieur Goblet et du garde des Sceaux Humbert en date du 4 mars 1882 (8), les garanties accordées à l'étranger admis à domicile devaient être étendues aux étrangers, résidant en France en dehors de toute autorisation du gouvernement d'une manière permanente depuis plus de trois ans. Un certain nombre de pays (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Brésil, Etats-Unis, Mexique) exemptent de l'expulsion les étrangers domiciliés et les étrangers assimilés à ces derniers à la faveur d'une résidence de quelques années ou d'une union féconde avec une femme du pays, ou de la propriété d'un bien-fonds. Sans doute, une femme et des enfants attachent-ils à un pays ; encore est-il permis de douter qu'un

(7) L'administration entendait par là les étrangers qui résidaient en France depuis moins d'un an, et une circulaire du ministre de l'intérieur du 11 février 1862 leur assimilait : « les musiciens ambulants, saltimbanques et autres industriels de ce genre qui, étant en France depuis plus d'un an, ne peuvent justifier de leur identité ».

(8) *J. O.* Doc. parl. Ch. des dép. 1882, p. 485.

séjour de quelques années suffise à y enraciner très profondément. D'autre part, ces étrangers n'ayant été l'objet d'aucune enquête, le fait de leur résidence depuis quelques années dans un pays ne constitue pas à lui seul une garantie suffisante pour les mettre à l'abri d'une mesure d'expulsion. Il semble donc que l'expulsion des étrangers domiciliés soit une mesure absolument légitime.

Toutefois, si le principe en est certain, il convient d'user de ménagements et d'éviter que ne soit trop brutale la mesure d'expulsion qui frappe les étrangers domiciliés, résidant depuis de longues années ou ayant un établissement de commerce. L'expulsion ne doit être alors prononcée que lorsqu'elle est reconnue complétement indispensable, et elle doit être entourée de toutes les garanties que le droit interne de l'Etat peut assurer aux étrangers en cas d'expulsion. C'est une règle qui se rencontre fréquemment dans les traités internationaux, notamment dans le traité franco-péruvien du 9 mars 1861 (9), ainsi que dans l'art. 41 des Règles internationales de Genève : « L'expulsion des étrangers domiciliés, résidant ou ayant un établissement de commerce ne doit être prononcée que de manière à ne pas trahir la confiance qu'ils ont eue dans les lois de l'Etat. Elle doit leur laisser la liberté d'user, soit directement, si c'est possible, soit par l'entremise de tiers par eux choisis, de toutes les voies légales pour liquider leur situation et leurs intérêts tant actifs que passifs sur le territoire ».

En 1938, la Société d'études législatives constituait une commission chargée d'étudier le statut des étrangers en France et tout particulièrement le régime de l'expulsion. Elle a estimé que ce régime devait être amélioré, dans certains cas l'arrêté d'expulsion motivé et l'expulsé mis à même de fournir ses explications, ces garanties ne s'appliquant pas aux étrangers de façon uniforme mais augmentant proportionnellement à la durée de leur séjour en France.

Les individus qui ont la vocation éventuelle à acquérir la nationalité française peuvent-ils être expulsés ? La question a été autrefois vivement controversée en doctrine et en jurisprudence, mais n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif, la difficulté ayant été résolue par voie législative. La chambre criminelle de la Cour de Cassation s'était ralliée à la doctrine que la vocation éventuelle à la qualité de Français ne confère aucun privilège et ne fait pas obstacle à la validité de l'arrêté d'expulsion. Et elle avait maintenu ferme ce point de vue dans de nombreux

(9) Art. 3, par. 3 : Sirey, Lois annotées, 1862, p. 15.

arrêts (10). Les arguments invoqués à l'appui de cette thèse peuvent être ainsi résumés : d'abord que la loi de 1849 était conçue dans les termes les plus généraux et les plus absolus, qui ne permettaient d'introduire aucune exception non prévue expressément par le texte, d'autre part qu'il était tout à fait normal que les étrangers appelés à devenir citoyens par le bienfait de la loi pussent être expulsés tant qu'ils n'avaient pas réalisé la vocation à la qualité de citoyen. Sinon il vaudrait autant les déclarer citoyens dès leur naissance ; enfin, que les individus en question n'avaient pas un droit absolu, un droit acquis à acquérir la nationalité française, mais seulement une pure faculté subordonnée à certaines conditions. « Or l'attribution d'un droit ne saurait être reconnue avant l'accomplissement de la condition à laquelle il est subordonné ».(11)

La loi du 10 août 1927 sur la nationalité, modifiée en certains points par le décret-loi du 12 novembre 1938, a tranché la question et fait prévaloir la thèse de la chambre criminelle. Peuvent être expulsés : l'individu né en France d'un étranger et domicilié en France pendant sa minorité ; l'individu né en France d'un étranger et domicilié en France au moment de sa majorité ; les enfants mineurs dont le père ou la mère devient français par naturalisation ou par application des articles 3 et 4 de la loi de 1927 ; enfin la femme étrangère qui a épousé un Français et ce, malgré la déclaration souscrite par elle à l'effet d'acquérir la nationalité française, puisque cette déclaration ne prend effet que six mois après la célébration du mariage. Par suite, même après le mariage et malgré la déclaration souscrite, le gouvernement pourra soit exécuter un arrêté d'expulsion pris antérieurement, soit même prendre un nouvel arrêté (12).

Dans cette liste des personnes susceptibles d'être expulsées, qui n'a, d'ailleurs, rien de limitatif, il faut comprendre les individus déchus de la qualité de Français par l'auto-

---

(10) Citons notamment :

Crim. 19 décembre 1891 (D. 1893-1-329 note Dupuis ; S. 1892-1-107. Rapport Sallantin) — 22 décembre 1894 (D. 1895-1-136 note Sarrut ; S. 1895-1-155) ; 31 janvier 1896 (S. 1896-1-537 note Villey ; D. 1896-1-337, note Cabouat. Rapport Accarias) ; 21 janvier 1898 et 30 mars 1898 (D. 1899-1-321 note Dupuis ; S. 1898-1-255) ; 28 janvier 1909 (Gaz. Pal. 1909-1-307).

(11) Despagnet : note sous Paris 29 juin 1893 : D. 1894-2-361.

(12) V. loi 10 août 1927 art. 3 al. 5 modifié par art. 12 d-l 12 novembre 38; art. 4 lettre b. mod. par art. 13 d-l 12 novembre 38; art. 7 al. dernier mod. par art. 14 d-l 12 novembre 38 ; art. 8 abrogé et remplacé par l'art. 19 du d-l du 12 novembre 38.

rité judiciaire (13), ainsi que les Français naturalisés, à condition naturellement que leur naturalisation ait été obtenue régulièrement et sans fraude à la loi, puisqu'il est communément admis qu'une naturalisation obtenue en fraude à la loi est considérée comme non avenue.

Enfin les Français devenus étrangers à la suite d'un traité peuvent être expulsés, malgré le dépôt sur le bureau de la Chambre des députés le 14 janvier 1904 d'une proposition de loi Flourens et Gauthier de Clagny tendant à déclarer inapplicable, à cette catégorie d'étrangers, la loi du 3 décembre 1849 (14).

II. — La situation des réfugiés politiques en ce qui concerne l'expulsion est-elle spéciale, doit-elle impliquer dérogation au principe ? La France accorde l'asile le plus généreux à ces réfugiés qui sont nombreux, Russes, Arméniens, Allemands, Espagnols etc... Pendant longtemps ils ont bénéficié d'un régime spécial : les lois des 21 avril 1832 et 1er mai 1834 les plaçaient dans une situation particulière et régissaient leur séjour en France. Ces lois avaient été prorogées à maintes reprises ; elles ont cessé d'exister depuis le 1er janvier 1853, le gouvernement n'ayant pas demandé leur prorogation. Le gouvernement a senti « que le droit commun suffisait, et qu'étant toujours maître sur son territoire et libre de déterminer les conditions auxquelles la France offre l'hospitalité aux émigrés étrangers, il n'avait pas besoin de demander des pouvoirs particuliers à une législation transitoire » (15). Désormais ils sont soumis au droit commun. Ils peuvent donc être expulsés sous la condition toutefois de ne pas être reconduits à leurs frontières nationales ce qui équivaudrait à une extradition. Or celle-ci n'est pas admise à l'égard des réfugiés politiques (16). Lors d'une séance de la Chambre des députés du 19 février 1935 (17), M. Marcel Régnier, ministre de l'Intérieur, signalait qu'en matière d'expulsion des réfugiés politiques, il avait composé un petit tribunal administratif composé de trois membres, qui statuait sur les cas particuliers, ce petit tribunal n'ayant bien entendu qu'un caractère offi-

---

(13) C. E. 16 mai 1924 : Krichel : D.H. 1924-477 ; Lebon p. 481.

(14) *J. O.* Ch. des dép. Déb. parl. séance du 14 janvier 1904, p. 10.

(15) Circ. du min. de la police générale en date du 9 avril 1853 sur le séjour en France des réfugiés politiques (D. 1853-3-28).

(16) L'expulsion des réfugiés politiques soulève dans la pratique des problèmes très complexes qui seront étudiés dans la section suivante.

(17) *J.O.* 20 février 1935 Déb. parl. Ch. des dép. p. 564.

cieux. D'autre part, une mesure de faveur a été prise par l'alinéa 2 de l'art. 2 du décret-loi du 2 mai 1938 à l'égard des réfugiés politiques, en ce qui concerne, non pas leur expulsion mais leur admission en France : leur admission temporaire est admise, même sans les documents requis pour les autres étrangers, sous réserve d'une enquête administrative à faire. Cette disposition a été très vivement critiquée par M. le professeur Niboyet qui rappelle très justement que les réfugiés politiques ne sont plus quelques unités comme au XIX[e] siècle mais constituent aujourd'hui de véritables masses. « La France devient le grand centre de ralliement de tous les mécontents politiques (18).

La qualité d'agent diplomatique ou consulaire ne met pas non plus à l'abri de l'expulsion. En fait, l'histoire offre de nombreux exemples d'expulsions d'agents diplomatiques : le 26 juin 1654, de l'agent français Le Bas accusé de complot contre la vie de Cromwell ; du prince de Cellamare, ambassadeur d'Espagne à Paris, en 1718, pour avoir comploté contre le régent Philippe d'Orléans à l'instigation de son ministre Alberoni ; du ministre anglais en Espagne sir Bullver en 1848, pour avoir soudoyé des émeutes contre le gouvernement espagnol (19) ; le 15 mars 1895, de Gil Fortoul, chargé d'affaires du Vénézuéla à Paris, à titre de représailles contre l'expulsion de M. de Montclar, ministre de France au Vénézuéla ; de Mgr. Montagnini, secrétaire de l'ex-nonciature du St-Siège à Paris, le 11 décembre 1906, « pour avoir transmis à trois curés de Paris l'ordre de violer la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat, et mener le clergé à la bataille au nom du parti clérical » (20).

Cependant de telles expulsions ne doivent avoir lieu que dans des cas d'extrême urgence ou de refus de rappel de l'agent diplomatique dont l'Etat expulsant a à se plaindre. En cas de faute personnelle commise par l'agent diplomatique, l'Etat qui l'a agréé doit se borner à demander son rappel, et en attendant, il peut cesser de négocier avec lui. Sinon, l'expulser serait, de la part de l'Etat qui l'a agréé, mettre fin de lui même à sa mission et rompre les relations diplomatiques avec l'Etat représenté. Cela s'est pourtant produit dans certains cas à la suite de fautes personnelles, sans grande gravité, commises par des agents diplomatiques (21).

---

(18) Niboyet : « *A propos des décrets-lois de* 1938 *sur les étrangers* » Dalloz hebdomadaire 6 juillet 1939, chronique p. 45.

(19) De Bœck, op. cit. p. 498.

(20) *Revue générale de droit internat. publ.* 1895, T. II, p. 349-350 ; 1907, p. 175.

(21) Pour de plus amples détails sur la question, v. de Bœck *op. cit.* p. 499 et suivantes.

Section II

LES SITUATIONS EXTRAORDINAIRES

1° Les indigents

Certains étrangers ne peuvent quitter le territoire français malgré l'arrêté d'expulsion qui les frappe. Pour nombre d'entre eux, cette impossibilité provient de leur indigence. Un départ vers n'importe quel pays d'Europe coûte plusieurs centaines de francs et, le plus souvent, ils sortent de prison sans pécule, le travail y étant inexistant ou peu rémunérateur. D'autre part, ainsi qu'il se conçoit, les pays étrangers voisins de la France se refusent à les accueillir et leur propre consul ne dispose en général d'aucun crédit pour les rapatrier. Que leur reste-t-il à faire ? Trouver du travail en France pour gagner le prix du billet de retour ? C'est impossible, car par le jeu même de l'arrêté d'expulsion la carte d'identité leur a été retirée. Ils ne peuvent dès lors s'embaucher, et le patron qui les prendrait à son service par pitié s'exposerait aux pénalités correctionnelles du livre II du Code du Travail. Les voilà donc enfermés dans un véritable cercle infernal et contraints malgré eux de rester en France où ils subissent condamnations sur condamnations pour infraction à l'arrêté d'expulsion qui les frappe.

Cette situation, extrêmement choquante au point de vue de l'humanité et de la justice, est également très onéreuse pour l'Etat. M. le substitut général Fatou, dans un article de la Revue pénitentiaire et de droit pénal de 1933 (1), a noté que 720 inculpés pour infraction à arrêté d'expulsion avaient comparu devant le tribunal correctionnel de Marseille de mai 1930 à mai 1931 ; le total des peines prononcées contre eux s'élevait à 140 années de prison, qui coûtent à l'Etat la somme de 409.752 fr., étant pris comme base le chiffre de 8 fr. 13 prix moyen de la journée de détention. Or, suivant les calculs du même auteur, un voyage aux

(1) « *Note sur le problème des étrangers en France et spécialement sur l'inefficacité, les inconvénients et les dangers des mesures d'expulsion non suivies d'exécution effective* », p. 342-343.

régions les plus lointaines de l'Europe ne dépasse guère 400 fr. D'où le souhait exprimé par l'auteur que l'expulsion « soit un rapatriement véritable précédé d'une enquête à l'étranger, rapatriement jusqu'au pays d'origine et au lieu même où l'intéressé peut posséder encore un foyer, quelques parents, des amis susceptibles de l'aider à se refaire une vie » (2). La solution aurait l'avantage d'être à la fois plus humaine et moins onéreuse pour l'Etat. Il ne faut pas se dissimuler par contre qu'une telle politique de rapatriement serait d'une réalisation pratique assez difficile. Il faudrait, pour la mener à bien, que l'administration fût secondée par des œuvres privées, telles que les œuvres de patronage des libérés. Or, le travail accompli par celles-ci ne sera complet que s'il s'exerce sur le plan international, ainsi que la VII[e] Conférence internationale pour l'unification du droit pénal en a émis le vœu. Enfin, à l'envisager sous un aspect plus général, elle n'apparaît pas exempte de tout danger. Ces individus qui s'obstinent à rester en France malgré les arrêtés d'expulsion pris contre eux reviendraient certainement à plusieurs reprises sur notre territoire. C'est donc de rapatriements successifs qu'il faudrait plutôt parler à leur égard, et, ainsi, une politique généralisée de rapatriement des expulsés prétendus indigents pourrait entraîner d'énormes charges financières, tous ceux que leurs affaires ou leur plaisir appellent en France étant assurés d'un billet de retour gratuit sous la forme d'un arrêté d'expulsion qu'il sera toujours facile de mériter.

Quoi qu'il en soit, en thèse, le rapatriement des expulsés indigents a été réglé par une circulaire du 12 août 1925 : Un crédit de 750.000 fr., inscrit au budget du ministère de l'intérieur, a été ouvert « pour frais de rapatriement des étrangers et indigènes expulsés ou refoulés avec leurs familles ». Depuis 1925, les préfets peuvent demander l'autorisation d'établir une réquisition de transport pour rapatriement des individus pour qui il apparaît « d'une façon certaine » (c'est la circulaire qui souligne) qu'ils sont dans l'impossibilité de gagner la frontière par leurs propres moyens. Plus récemment, par une circulaire du 4 décembre 1934, le ministre de l'intérieur a institué en quelque sorte le patronage des expulsés indigents en prévoyant qu'ils seraient munis de toutes les pièces nécessaires pour franchir la frontière, non seulement passeport et pièces d'identité, mais aussi billet de chemin de fer ou de passage et viatique. En raison des crédits limités, cette circulaire ne reçoit son application qu'à titre très exceptionnel.

---

(2) Fatou *ibid*, p. 340.

2° Les réfugiés politiques et apatrides

Aux étrangers sans ressources empêchés d'obéir à un ordre d'expulsion, il convient d'assimiler les réfugiés politiques, soit qu'ils aient été « dénationalisés », soit même qu'ils aient conservé leur nationalité d'origine. Vis-à-vis de ceux-ci, la généralité des Etats, soucieux de sauvegarder leur sécurité intérieure, use de la pratique administrative du refoulement, met ces individus dans l'impossibilité de franchir la frontière. Pour eux, pas de droit d'asile, mais des mesures d'expulsion. Telle est la question qui s'est présentée ces derniers temps avec acuité du fait des événements politiques. La jurisprudence lui a donné une solution extrêmement rigoureuse qui a soulevé de très vives critiques dans la doctrine à la suite desquelles la question a été résolue par les décrets de 1938.

I. — Les apatrides peuvent être expulsés. Le principe a été admis par le Conseil d'Etat dans son arrêt précité du 16 mai 1924, à propos d'un individu déchu de la nationalité française par l'autorité judiciaire, alors qu'il n'avait acquis aucune autre nationalité. A l'étranger, le principe est également admis. Deux arrêts de la Cour de Bucarest du 26 mars 1907 et de la Cour de Cassation de Roumanie, chambres réunies du 24 mai 1907, furent rendus à propos de juifs indigènes nés et élevés en Roumanie, considérés comme étrangers et déclarés sujets légitimes d'un arrêté d'expulsion. « On ne peut pas tirer argument du fait que l'étranger indigène expulsé n'appartenant à aucune nationalité, serait expulsé de tous les pays : cette considération d'ordre personnel ne peut être opposée à celle d'ordre public qui exige leur expulsion. » (3)

En réalité, ces apatrides et ces réfugiés politiques sont, la plupart du temps, refoulés par les pays étrangers et, de ce fait, contraints de rester en France. Lorsqu'ils seront poursuivis en justice du fait d'infraction à l'arrêté d'expulsion, pourront-ils, pour se disculper, invoquer l'exception de force majeure ? Les hautes juridictions ne l'ont pas admis, alléguant que les difficultés même graves, éprouvées par le prévenu pour quitter la France ne constituent pas à son profit l'excuse de force majeure, alors qu'il n'établit pas que ces difficultés entraînent une impossibilité absolue de se conformer à la loi (4). Cette solution est appliquée à l'étranger non seulement refoulé par les pays voisins, mais

---

(3) *Revue de droit international privé* 1908 p. 691.

(4) Paris 26 juillet 1934 : D. 1934-2-113, note Donnedieu de Vabres.

aussi inculpé d'un autre délit et mis en liberté provisoire sous l'obligation de se présenter à tous les actes de la procédure ; ce qui le mettait dans l'impossibilité juridique de quitter la France sans contrevenir aux ordres et injonctions de l'autorité judiciaire (5). La chambre criminelle a même été plus loin en décidant, le 8 février 1936 (6), que l'offre par le prévenu de prouver qu'il avait été successivement refoulé sur le territoire français par tous les Etats limitrophes, manquait de pertinence comme ne tendant pas à établir l'impossibilité absolue de quitter la France, et notamment celle de se rendre dans un pays non limitrophe. Par un arrêt du 1er mai 1936, la chambre criminelle restait fidèle à sa jurisprudence restrictive (7). Sans doute trois jugements de tribunaux correctionnels et un arrêt de cour d'appel étaient venus interrompre cette longue pratique judiciaire, en décidant qu'aucune pénalité ne saurait être appliquée à un apatride, qui, frappé par un arrêté d'expulsion, n'avait pu quitter le territoire français (8) ; ces décisions n'ont pas fait jurisprudence et, par deux arrêts du 25 juin et du 17 décembre 1937, la chambre criminelle a maintenu son point de vue (9).

Cette jurisprudence a été très vivement critiquée par M. le professeur Donnedieu de Vabres dans quatre notes parues au Dalloz. L'éminent commentateur la condamne comme interprétant la loi pénale « d'une manière judaïque », en introduisant une notion civile de la force majeure contraire à la tendance du droit pénal moderne et à son esprit d'équité et de bienveillance. « Infliger une peine là ou une mesure de police et de sûreté serait seule légitime et nécessaire, prononcer une condamnation pénale en l'absence de toute intention coupable, de toute faute établie ou présumée, c'est porter une atteinte grave à la valeur morale, à l'effet d'exemplarité des sanctions pénales. »

Cette critique est tout à fait pertinente : Aux termes d'une doctrine et d'une jurisprudence unanimes, la

---

(5) Crim. 16 novembre 1934 : D. 1935-1-11, note Donnedieu de Vabres, S. 1936-1-195.

(6) Crim. 8 février 1936 : D. 1936-1-44 (note Donnedieu de Vabres).

(7) Crim, 1er mai 1936 : Gaz. Pal. 1936-2-186.

(8) Tribun. correct. Nice 4 juillet 1935 : D. 1936-2-47 (note Donnedieu de Vabres); tribun. correct. Seine 14 nov. 1936 : *Gaz. Pal.*, 1936-2-812; S. 1937-2-43 ; D.H. 1937, 14 ; trib. correct. Strasbourg 23 nov. 1936 : D.H. 1937, 80 ; Toulouse, 9 juin 1937 : S. 1938-2-112.

(9) Crim. 25 juin 1937 : *Gaz. Pal.*, 1937-2-480 ; Crim. 17 déc. 1937 : *Gaz. Pal.*, 1938-1-297.

contrainte, qu'elle soit matérielle ou morale, n'est un fait justificatif, selon l'art. 64 C. pén., que s'il y a « force irrésistible ». Or, indiscutablement, il est possible de quitter la France sans pénétrer sur le territoire d'un Etat limitrophe : il suffit d'utiliser la voie maritime ou aérienne. Dès lors, le prévenu doit établir qu'aucun pays du monde — y compris son pays d'origine, lié à cet égard par le droit international — n'a consenti à le recevoir ; s'il manque à ce devoir, la preuve qu'il apporte n'est qu'incomplète et par conséquent non pertinente. Toutefois, la double maxime *Onus probandi incumbit ei qui agit* et *Excipiendo fit actor* ne peut être transportée du domaine civil sur le terrain pénal. Il est unanimement admis en doctrine qu'à raison du caractère d'ordre public du procès pénal, le ministère public et le juge ont, pour compléter la preuve, un droit et un devoir d'initiative. A plus forte raison doit-il en être ainsi quand le fait qu'il s'agit d'établir est un fait négatif de démonstration particulièrement malaisée. Or, « exiger du contrevenant la démonstration que dans aucun pays du monde il ne peut trouver asile, n'est-ce pas mettre à sa charge une preuve impossible, faire dépendre sa libération d'une condition irréalisable ? » Et aussi exclure sans texte, dans l'application de la loi du 3 décembre 1849, l'exception de force majeure, qui a une portée générale ? Dans son jugement du 4 juillet 1935 le tribunal de Nice, qui avait admis la non-culpabilité de l'apatride expulsé ne pouvant quitter la France, a reconnu que peu importait que le prévenu ne justifiât pas avoir tenté de se rendre dans d'autres pays puisque, « eût-il réussi dans ses tentatives, il eût été immédiatement refoulé en territoire français ». Le tribunal, dans cette espèce, s'est borné à faire état de circonstances parvenues à sa connaissance ou qui avaient fait l'objet de ses constatations.

M. Donnedieu de Vabres reproche en outre à la Cour de Cassation d'avoir considéré d'un point de vue objectif et absolu la possibilité ou l'impossibilité d'exécution de l'arrêté d'expulsion. Or, si en droit civil la responsabilité comporte une appréciation objective, il n'en est pas de même en droit pénal, tout imbu de moralisme et de subjectivisme. Ce que le juge doit constater, c'est l'impossibilité relative, imputable aux circonstances personnelles à l'intéressé. Si concevable que soit *in abstracto* la possibilité d'exécuter l'arrêté d'expulsion sans traverser la frontière terrestre et même de regagner le pays d'origine, il reste en fait que la plupart des apatrides manquent des ressources suffisantes pour effectuer un tel voyage et que les circonstances politiques ne permettent pas le rapatriement.

M. Donnedieu de Vabres n'a d'ailleurs pas borné là sa critique. Il s'est demandé, au cas où serait reconnue la force

majeure, si celle-ci ne devrait pas être exclue si l'événement qui la constitue est dû à une faute précédente — d'omission ou de commission — de celui qui s'en prévaut, l'expulsé devant, en l'espèce, imputer à l'irrégularité de sa conduite passée le refoulement dont il est l'objet. Le savant auteur ne croit pas que, d'une manière générale, cette exception puisse être étendue des matières civiles aux pénales, bien que l'opinion contraire soit assez répandue parmi les auteurs et surtout parmi les arrêts. Si l'expulsé était condamné, ce serait d'abord méconnaître le principe que, pour déterminer les éléments constitutifs d'une infraction à la loi pénale, il faut se placer uniquement au moment de sa commission. Ce serait ensuite une mauvaise adaptation de la sanction pénale à la nature et à la gravité de la faute réellement reprochable à l'inculpé, sur qui l'irrégularité de sa conduite ne devait attirer qu'une sanction administrative, et qui se voit traité comme l'auteur d'une infraction à la loi pénale. Enfin, soutenir que l'étranger devait prévoir la situation inextricable à laquelle, en cas de mauvaise conduite, son expulsion du territoire devait l'acculer aboutit à assimiler le dol éventuel à l'intention délictueuse, ce qui est opposé au principe de stricte interprétation de la loi pénale (10).

Ainsi, considérer le refoulement comme un cas de force majeure, implique critique de toute la jurisprudence rappelée. Mais est-il bien certain que le refoulement constitue à lui seul un cas de force majeure ? Selon M. Donnedieu de Vabres, il ne suffit pas à établir que l'expulsé ne pouvait, d'une manière différente, quitter le territoire français. Pour justifier l'impunité, il fallait trouver une autre base juridique. M. Donnedieu de Vabres l'a trouvée dans l'état de nécessité. La commission chargée en 1938 par la Société d'études législatives d'étudier le statut des étrangers en France a émis, pour sa part, le vœu que les expulsés qui ne trouvent pas accueil dans un pays étranger bénéficient d'une excuse légale fondée sur l'état de nécessité, lequel se caractérise par la possibilité d'un choix. « Tel est le cas de l'expulsé qui, placé dans l'alternative de violer les lois ou règlements d'une nation étrangère en pénétrant en fraude

---

(10) Dans un cas assez proche de celui de l'étranger expulsé, la jurisprudence a été récemment plus généreuse. Elle a admis l'excuse de force majeure invoquée par l'étranger continuant à séjourner en France malgré le refus ou le retrait de sa carte d'identité, ce qui, aux termes de l'article 2, par. 3, du décret du 2 mai 1938, doit entraîner une amende de 100 à 1.000 francs et un emprisonnement d'un mois à un an : V. trib. correct. Seine 31 oct. 1938 (*Gaz. Pal.*, 1938-2-743) et 16 déc. 1938 (*Gaz. Pal.*, 1939-1-434).

sur son territoire, ou de contrevenir, en s'abstenant, à un arrêté d'expulsion, adopte volontairement aussi le 2e parti. » Tel était également le cas dans l'espèce tranchée par l'arrêt de la chambre criminelle du 15 novembre 1934, où l'inculpé avait à choisir entre l'ordre d'expulsion donné par l'autorité administrative et l'injonction de l'autorité judiciaire d'avoir à se présenter à tous les actes de la procédure ; il avait choisi l'infraction à l'arrêté d'expulsion qui était l'acte nécessaire pour éviter un mal plus grave, le manquement à l'engagement pris envers le magistrat instructeur pouvant entraîner des conséquences funestes pour lui, notamment l'éventualité d'une condamnation par défaut ou par contumace contre laquelle il n'existerait pratiquement aucun recours.

La notion de nécessité étant plus compréhensive que le cas de force majeure, permet d'étendre le bénéfice du fait justificatif au cas des expulsés indigents. L'état de nécessité est provoqué du fait même de l'administration, leur carte d'identité, à défaut de laquelle ils ne peuvent trouver de travail, leur étant enlevée au lendemain de l'arrêté d'expulsion. En ce sens, sont justifiées les quatre décisions de jurisprudence déjà notées qui ont refusé d'appliquer des pénalités à des apatrides frappés d'expulsion et dans l'impossibilité de quitter le territoire français ; l'une d'elles a expressément jugé que le délit était nécessaire, donc inévitable (11).

II. — Cette critique de jurisprudence faite du point de vue des principes du droit pénal, il y a lieu, pour la compléter, d'aborder l'expulsion des apatrides et des réfugiés politiques sous un angle plus général. D'un point de vue purement humanitaire, elle ne peut être que désapprouvée : les condamnations successives qui venaient frapper l'expulsé, refoulé par toutes les nations, méconnaissaient le droit, le bon sens et l'équité ; l'expulsé devenait une bête traquée à qui il était impossible d'apercevoir la fin de son calvaire, pris qu'il était « dans une sorte d'engrenage administratif qui tourne froid, indifférent comme une machine broyant un homme vivant » (12).

---

(11) Trib. correct. Seine 14 nov. 1936 : *Gaz. Pal.*, 1936-2-812 ; S. 1937-2-43 ; D.H. 1937, 14 : «...que s'agissant en réalité d'un délit nécessaire auquel le prévenu ne peut échapper, le tribunal, en l'absence de solution meilleure s'offrant à lui, estime que la relaxe est au moins la solution plus juridique... ».

(12) Philonenko : « *Expulsion des heimatlos* », dans le *Journal du droit international*, 1933, p. 1168.

Sans doute, l'application de la torture n'existe plus ; mais « qu'est-ce, sinon la torture physique et morale à la fois que ce vagabondage par contrainte, que cette nécessité d'errer nuit et jour à travers les frontières sans pouvoir s'arrêter où que ce soit ? Qu'est-ce, sinon un supplice des plus atroces, que cette situation sur laquelle plane le plus profond désespoir ? » (13). Situation encore plus choquante si l'étranger a été condamné pour un délit de peu d'importance, à une peine relativement légère ; celle-ci va être considérablement aggravée, peut-être même transformée en peine capitale par suicide ou froid et faim, si une mesure d'expulsion est prise à son égard.

L'expulsion des apatrides a donc quelque chose d'illogique et d'inhumain (14). Elle heurte également l'économie de l'expulsion, les principes généraux du droit et les principes du droit des gens. C'est ce qu'a parfaitement fait ressortir M. Philonenko dans son article précité du *Journal du droit international* de 1933.

Bouleversement de l'économie essentielle de l'expulsion, d'abord. Un des traits de celle-ci, en effet, est que l'étranger doit pouvoir trouver sur le globe une place où il aura le droit de s'établir. Mais où va pouvoir s'établir l'individu expulsé et refoulé par toutes les nations ? A cet égard, l'arrêt précité du Conseil d'Etat en date du 16 mai 1924, qui soumet les apatrides à l'application de la loi du 3 décembre 1849, doit être vivement critiqué en raison de son interprétation purement littérale et formaliste : il a pris comme déterminant le trait négatif, l'absence de lien de nationalité qui rattacherait l'étranger au pays de sa résidence ; mais il n'a pas envisagé le trait positif, l'appartenance à un pays étranger. Or, il arrive le plus souvent qu'un apatride n'aura pas où aller. Au surplus, l'article premier du décret-loi du 30 octobre 1935, modifiant l'article 8 de la loi du 3 décembre 1849, a édicté que le jugement de condamnation ordonnerait que le condamné, après expiration de sa peine, serait reconduit à la frontière, ce qui implique le devoir de s'assurer par avance qu'il pourra quitter le territoire ; or, par suite du refoulement pratiqué par les pays voisins, l'apatride ou le réfugié politique expulsé sera dans l'impossibilité de le faire. Bref, l'expulsion de cette catégorie d'étrangers, jetant le trouble dans l'économie essentielle de l'expulsion, arrive même à mettre en échec certaines dispositions impératives la régissant.

---

(13) Philonenko, *op. cit.*, p. 1173.

(14) Il y a lieu de remarquer qu'elle est extrêmement onéreuse pour l'Etat, puisque les apatrides subissent condamnations sur condamnations pour infraction à l'arrêté d'expulsion qui les frappe.

C'est ce qu'a parfaitement mis en relief le tribunal correctionnel de la Seine dans son jugement précité du 14 novembre 1936 (15).

Principes généraux du droit, en outre. L'Etat expulsant oblige le particulier à commettre un délit, car il est illégal de pénétrer sur le territoire d'un pays sans avoir l'autorisation de son gouvernement. Rien n'est plus contradictoire avec l'idée même de la puissance publique qui a pour mission essentielle de faire régner l'ordre et la loi. De ce chef, il semble que « nous vivions toujours aux temps lointains où la personne humaine considérée en elle-même n'avait aucune valeur, où elle ne puisait sa qualité de sujet de droit que dans sa condition de citoyen et que, une fois les liens avec la cité rompus, la personnalité juridique subissait un effondrement complet » (16). Conception qui est en contradiction flagrante avec tous les progrès lentement réalisés dans le domaine de l'état des personnes et la condition des hommes et tout particulièrement dans le domaine de la condition des étrangers.

Fondement et formule des principes du droit des gens, enfin : Une des règles essentielles, base des rapports internationaux et de la communauté internationale, est le respect que se doivent réciproquement les Etats différents vivant en paix entre eux, l'obligation qu'ils ont de ne pas violer leurs droits souverains respectifs, et en particulier de ne pas apporter le trouble sur le territoire d'autrui. Or, lorsqu'un Etat expulsant force un particulier à pénétrer sur le territoire d'un autre Etat en violation des règles à l'observation desquelles il en soumet d'accès, il commet une violation du droit de souveraineté. A l'exception des frontières

---

(15) « Attendu que cette situation est si complexe qu'en fait le paragraphe 3 de l'article 8 de la loi des 13-21 nov. et 3 déc. 1849 prescrivant la reconduite à la frontière de l'étranger expulsé, aussitôt sa peine expirée, ne peut généralement pas être appliqué en vue d'un effet utile, que dès lors, à sa sortie de prison l'étranger sans patrie et sans passeport se trouve d'ordinaire absolument hors d'état de quitter le territoire français.

» Attendu qu'en l'absence de dispositions légales prévoyant d'autres mesures, le tribunal n'a d'autre alternative que de condamner ou d'acquitter des prévenus qui ont pu pénétrer en France, mais qui ne peuvent en sortir.

» Attendu qu'en cas de condamnation, ils seront voués à passer une grande partie de leur existence en détention, la situation demeurant pour eux exactement la même au jour de leur incarcération qu'à leur sortie de prison où, détail qui n'est pas sans intérêt, ils sont entretenus aux frais du contribuable français, que cette situation paraît difficilement admissible. »

(16) Philonenko, *op. cit., p.* 1174.

maritimes, bien entendu, là où finit le territoire d'un Etat commence celui d'un autre. Un Etat a des droits et des obligations envers son voisin. Peut-il donc le traiter comme un déversoir où renvoyer ses hôtes indésirables ? Admettre cette solution serait méconnaître le devoir principal à la charge d'un Etat souverain, qui est de se suffire à soi-même juridiquement. « L'Etat souverain est celui qui doit pouvoir satisfaire à ses besoins par ses propres moyens juridiques, ce qui implique le devoir de ne pas concevoir des solutions qui ne soient susceptibles de réalisation que par le recours à des moyens appartenant à des Etats étrangers, telles leurs possessions territoriales, et ceci sans leur agrément et en violation de leur droit de souveraineté. » (17).

III. — Ces protestations unanimes et universelles de la doctrine contre l'expulsion de ceux qui se trouvent dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire ont amené, sur le plan international et sur le plan interne, des solutions qui ont d'abord été de simples palliatifs, avant d'arriver à la réforme radicale opérée par les décrets-lois de 1938.

Déférant aux vœux exprimés par l'Assemblée de la Société des Nations dans les séances des 21 et 23 septembre 1929, le gouvernement français a pris, le 11 janvier 1930, un décret promulguant l'arrangement et l'accord relatifs au statut juridique des réfugiés russes, arméniens, assyro-chaldéens et assimilés, qui avaient été signés à Genève le 30 juin 1928. Il y était recommandé d'éviter ou suspendre les expulsions ou les mesures analogues à l'égard desdits réfugiés lorsque ceux-ci se trouvent dans l'impossibilité d'entrer régulièrement dans un pays voisin. Cependant, le décret de promulgation contenait une réserve importante, il portait que les dispositions de l'Arrangement n'étaient applicables que « dans toute la mesure compatible avec les lois et règlements ». C'était réduire à zéro la portée pratique de la convention. Dans deux arrêts, le Conseil d'Etat a jugé, en 1936 et en 1940, que l'arrangement international du 30 juin 1928 ne saurait porter atteinte aux droits appartenant au ministre de l'Intérieur en ce qui concerne l'expulsion des étrangers (18).

Néanmoins, la résolution prise par la Société des Nations a tout de même eu un résultat en France, assez minime, il est vrai : il n'est plus en principe pris d'arrêté d'expulsion contre les Arméniens.

---

(17) Philonenko, *op. cit.*, p. 1178.

(18) C.E. 21 oct. 1936 : Giloff : D.H. 1937, p. 6 ; Lebon, p. 898 ; C.E. 8 mars 1940 : Kaboloeff, *Gaz. Pal.*, 3 mai 1940.

Bien supérieure à l'Arrangement de 1928 est la Convention relative au statut international des réfugiés, signée à Genève le 28 octobre 1933 et promulguée en France par le décret du 3 décembre 1936 (19). Le décret de promulgation ne contient plus aucune réserve et les simples recommandations de l'Arrangement de 1928 ont cédé la place à des prescriptions impératives. Cette convention fait, du droit d'expulsion, exercice du pouvoir souverain des Etats, un objet des engagements internationaux, en réglementant ainsi en droit tout ce qui dépendait auparavant du seul bon plaisir des gouvernements.

Aux termes de son article premier, elle est applicable aux réfugiés russes, arméniens et assimilés, tels qu'ils ont été définis par l'Arrangement du 30 juin 1928. Restriction assez regrettable : il est à souhaiter que les gouvernements des pays signataires de la Convention étendent en fait cette disposition à tous les réfugiés, sans distinction de pays d'origine.

L'article 3 s'exprime ainsi : « Chacune des Hautes Parties Contractantes s'engage à ne pas éloigner de son territoire par application des mesures de police, telles que l'expulsion ou le refoulement, les réfugiés ayant été autorisés à y séjourner régulièrement, à moins que lesdites mesures ne soient dictées par des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

» Elle s'engage, dans tous les cas, à ne pas refouler les réfugiés sur les frontières de leur pays d'origine.

» Elle se réserve le droit d'appliquer telles mesures d'ordre interne qu'elle jugera opportunes aux réfugiés qui, frappés d'expulsion pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, seront dans l'impossibilité de quitter son territoire parce qu'ils n'auront pas reçu, sur leur requête ou grâce à l'intervention d'institutions s'occupant d'eux, les autorisations et visas nécessaires leur permettant de se rendre dans un autre pays. »

Du point de vue administratif, la disposition contenue dans le premier alinéa diminuera certainement le nombre des expulsions. La diminution sera encore accrue en raison de l'alinéa 2 aux termes duquel chacune des Hautes Parties s'engage à ne pas refouler les réfugiés sur leur pays d'origine. Pareille disposition rend, en effet, pratiquement leur expulsion à peu près impossible, les pays autres que le pays d'origine pouvant toujours refuser de recevoir des indésirables.

Toutefois, la réserve concernant l'autorisation de séjourner régulièrement sur le territoire n'est pas très heureuse.

(19) *J. O.* 5 décembre, p. 12.547.

Il faut avant tout, en effet, touchant l'expulsion des apatrides ou des réfugiés politiques, se demander s'ils ont la possibilité de se rendre dans un pays où leur séjour sera autorisé, attendu qu'il est intolérable qu'un être humain ne puisse trouver un endroit sur le globe où se maintenir légalement. Il semble donc opportun de faire une distinction entre les réfugiés séjournant irrégulièrement sur le territoire, l'expulsion ne devant être admise qu'à l'égard de ceux qui ont la possibilité de se rendre dans un pays où leur séjour a été autorisé ; sinon, le réfugié est mis dans une situation inhumaine et sans issue; en outre, cette mesure ne saurait être exécutée sans violer le droit des autres Etats souverains.

Les réfugiés peuvent cependant faire l'objet d'une mesure d'expulsion si elle est dictée par des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public (20). Mais, même en ce cas, faut-il qu'elle soit possible. Or — et c'est la consécration de la théorie de l'état de nécessité — la convention admet que le refus d'autres Etats d'accepter les expulsés et refoulés constitue bien pour le réfugié une impossibilité de quitter le territoire. En ce cas, chaque Etat se réserve d'appliquer telles mesures d'ordre interne qu'il jugera opportunes dans le but d'obvier aux agissements contraires à la sécurité nationale ou l'ordre public. Plus d'expulsion, mais des mesures d'ordre interne. Quelle sera la nature de celles-ci ? Les solutions apportées à cet égard par les décrets-lois de 1938 seront examinées plus loin. Bienveillantes ou rigoureuses, il importe peu au point de vue des principes juridiques ; envisagées sous l'angle de la technique juridique, elles sont parfaitement correctes.

La convention, signée en 1933, n'a été promulguée en France qu'en décembre 1936. Entre temps, le sort des apatrides avait continué à retenir l'attention de la doctrine et du législateur. Bien des solutions avaient été proposées : envoi aux colonies pour un travail collectif (21); régime analogue à celui de l'interdiction de séjour tel qu'il a été réformé par le décret-loi du 30 octobre 1935, ou bien à celui prévu par la loi du 21 avril 1832 sur les réfugiés politiques (22); camps de travail ou de concentra-

---

(20) Application récente : C. E. 8 février 1939 : Guéron : *Gaz. Pal.*, 1939-1-733.

(21) Déclaration Marcel Régnier, ministre de l'intérieur, à la deuxième séance de la Chambre des députés du 19 février 1935 : *J. O.* 20 fév., déb. parl., p. 565.

(22) Proposition émise par M. Marc Ancel, secrétaire général de la première présidence de la Cour de Cassation : V. *Bulletin de la Société d'études législatives*, 1938, n° 1, p. 65.

tion (23). De fait, le décret-loi du 30 octobre 1935, instituant des pénalités à l'égard des étrangers expulsés, prévoyait dans son article 4 qu'une instruction du ministre de l'Intérieur déterminerait les conditions de l'application du décret-loi aux apatrides. Cette circulaire est intervenue le 19 novembre 1935. Elle limite la dénomination d'apatrides aux Russes blancs, aux Arméniens, aux Assyro-Chaldéens, aux Sarrois et provisoirement aux Géorgiens. Dorénavant, seul le ministre de l'Intérieur pourra prononcer leur expulsion, et seulement dans certains cas exceptionnellement graves, condamnation à une peine afflictive ou infamante ou assimilée, attentat politique, refus ou non paiement de l'impôt et taxes assimilées. Une deuxième circulaire, en date du 23 novembre 1935, recommande que ces propositions exceptionnelles d'expulsion soient fortement motivées et que pour permettre une décision en toute connaissance de cause, elles fassent ressortir les antécédents des individus, leurs occupations en France et manières de vivre attaches de famille françaises, service militaire, etc... Ces dispositions sont sans doute très louables pour l'avenir ; le sort des nombreux apatrides antérieurement expulsés ne semble pas avoir été réglé par elles. Continueront-ils donc à être poursuivis, condamnés et emprisonnés pour infraction à un arrêté d'expulsion ? Elles étaient, d'ailleurs, insuffisantes en ce qu'elles ne renonçaient pas au droit d'expulser les apatrides, mais se bornaient à réduire leur nombre.

La doctrine, pendant ce temps, poursuivait ses travaux. Une résolution prise par l'Institut de droit international à sa session de Bruxelles (avril 1936) tendait à ce qu'un Etat ne pût « expulser de son territoire un apatride ou un réfugié régulièrement autorisés à y séjourner que dans le cas où un autre Etat accepterait de les recevoir. A défaut d'expulsion, l'Etat pourra prendre, à leur égard, telles mesures de sûreté interne qu'il jugera nécessaires ». En 1938, la VII[e] Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, réunie au Caire, émettait le vœu que la situation des réfugiés fût ultérieurement examinée sur la base du principe de la renonciation à l'expulsion du réfugié vers son pays d'origine, sauf à substituer, le cas échéant, à l'expulsion, des mesures de surveillance et de sûreté. Au début de l'année 1938 également, la commission chargée par la Société d'études législatives d'étudier le statut des étrangers en France, réclamait l'intervention

(23) Notamment proposition de loi Marius Montet, n° 4.263 de la session extraordinaire de 1934 (Ch); Xavier Vallat, n° 4.967 de la session de 1935 (Ch.).

d'un règlement d'administration publique qui déterminerait les mesures à prendre dans les cas où la décision d'expulsion serait insusceptible d'exécution.

IV. — C'est alors qu'est intervenu le décret du 2 mai 1938. Dans le rapport qui le soumettait à la signature du président de la République sont indiquées très nettement les raisons qui l'ont motivé. « C'est ainsi que dans une pensée d'ordre et de sécurité qui domine les dispositions ci-dessous, nous avons cru devoir faire disparaître ce que nous appellerons le « non délit impossible ». Il peut, en effet, se produire — le cas est plus fréquent qu'on ne le croit généralement — qu'un étranger frappé par un arrêté d'expulsion se trouve hors d'état d'obtenir le visa étranger qui lui permettrait de quitter notre pays et d'aller ailleurs; contre sa volonté, il se trouve en état de délit permanent, ce qui constitue évidemment une situation inadmissible. Il y a là un état de fait qu'il faut aborder en face et qu'il faut régler. » (24)

A) L'article 11 (25) crée le régime spécial « d'arrêté d'assignation à résidence » ; tout étranger poursuivi pour infraction à un arrêté d'expulsion pris postérieurement au

---

(24) *J. O.*, 3 mai 1938, p. 4.967.

(25) « L'étranger pour lequel il sera démontré qu'il se trouve dans l'impossibilité de quitter le territoire français, ne sera pas assujetti aux dispositions des articles 8 et 9 du présent décret-loi ; toutefois, le ministre de l'intérieur pourra astreindre ledit étranger à résider dans les lieux qu'il fixera et dans lesquels l'intéressé devra se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie.

» Les étrangers ainsi visés qui n'auraient pas rejoint, dans le délai prescrit par le ministre de l'intérieur, la résidence assignée, ou qui, ultérieurement, auraient quitté cette résidence sans autorisation du ministre de l'intérieur, seront passibles d'un emprisonnement de six mois à trois ans. »

La rédaction de cet article est défectueuse. Elle laissait supposer, en effet, que les étrangers dans l'impossibilité de quitter le territoire français ne pouvaient faire l'objet d'un arrêté d'expulsion. Un décret du 17 juin 1938 est venu le modifier et a précisé que l'article 11 ne touchait pas au droit d'expulsion lui-même, visait seulement l'application effective des mesures d'éloignement prises à l'encontre d'étrangers dans l'impossibilité de déférer. Cette interprétation a été confirmée par un arrêt du Conseil d'Etat du 8 mars 1940 (*Gaz. Pal.*, 3 mai 1940). L'article 11, dans sa nouvelle rédaction, est ainsi conçu : « L'étranger pour lequel il sera démontré qu'il se trouve dans l'impossibilité de quitter le territoire français ne sera pas soumis aux effets de la mesure prévue à l'article 8, ni aux peines prévues par l'article 9, tant que durera pour lui cette impossibilité... », le reste, sans changement.

nouveau décret-loi devra, semble-t-il, être présumé ne pas avoir la qualité d'apatride. L'étranger frappé d'une mesure d'expulsion non accompagnée d'un arrêté d'assignation à résidence est apparemment tenu par l'autorité administrative, après enquête, comme ayant la possibilité de quitter notre territoire (26). Pour pouvoir bénéficier de l'article 11, il devra faire à l'autorité administrative, la double preuve de l'impossibilité de regagner son pays d'origine en raison de sa qualité soit d'apatride, soit de réfugié politique et de l'impossibilité de trouver un pays d'asile (27). Les tribunaux n'auront donc plus à examiner si l'apatride ou le réfugié politique possédait bien ces qualités. Ils seront liés par la décision de l'autorité administrative. De ce chef, seul le ministre de l'intérieur peut prendre des arrêtés d'assignation à résidence, il est seul qualifié pour reconnaître à un étranger la qualité d'apatride ou de réfugié politique (28).

Pour assurer l'efficacité des mesures de contrôle ainsi prévues par l'article 11, une circulaire du ministre de l'intérieur du 28 mai 1938 a institué un carnet de visas, établi en même temps que l'arrêté d'assignation et remis contre récépissé à l'intéressé. L'étranger doit faire viser ce carnet hebdomadairement pendant le premier semestre, mensuellement ensuite par le commissaire de police du lieu de sa résidence, ou, à défaut, par le commandant de gendarmerie le plus proche de sa résidence, à l'exclusion de toutes autres autorités, notamment des autorités municipales.

En somme, ce régime de l'assignation à résidence ressemble par beaucoup de traits à celui de l'interdiction de séjour tel qu'il a été réformé par le décret-loi du 30 octobre 1935 : avec lui revit une sorte de surveillance de la haute police.

Le second alinéa de l'article 11 a institué deux délits : ne pas rejoindre dans le délai prescrit par le ministre de l'Intérieur la résidence assignée, et quitter cette résidence sans autorisation. La pénalité est correctionnelle : emprisonnement de 6 mois à 3 ans. Il semble que ce soient des délits

---

(26) Circulaire de la Chancellerie du 21 juillet 1938.

(27) Il est à regretter que cette dernière preuve soit à la charge de l'étranger : c'est lui imposer la preuve impossible ; la solution la meilleure consisterait à lui imposer simplement la preuve de l'impossibilité de regagner son pays d'origine et de pénétrer dans les pays limitrophes de la France. Il resterait alors à l'autorité administrative, pour écarter l'application de l'article 11 à cet étranger, à établir qu'il existe un pays dont l'accès lui est ouvert.

(28) Circulaires du ministre de l'intérieur du 28 mai et du 25 août 1938.

matériels, c'est-à-dire exclusifs de bonne foi. L'absence d'autorisation fera présumer l'intention coupable. L'inobservation des prescriptions administratives édictées par la circulaire du 28 mai 1938 expose aux mêmes pénalités.

B) Au régime de l'assignation à résidence un décret-loi du 12 novembre 1938, article 25 a ajouté, des mesures nouvelles, une surveillance plus étroite à l'égard de certains étrangers particulièrement indésirables. « Il est, dit l'exposé des motifs, de ces étrangers qui, en raison de leurs antécédents judiciaires ou de leur activité dangereuse pour la sécurité nationale, ne peuvent, sans péril pour l'ordre public, jouir de cette liberté encore trop grande que leur conserve l'assignation à résidence. Aussi est-il apparu indispensable de diriger cette catégorie d'étrangers vers des centres spéciaux où elle fera l'objet de la surveillance permanente que justifient leurs infractions répétées aux règles de l'hospitalité. » (29). La « surveillance permanente » dont parle le texte précité laisse entendre que ces centres seront des camps de concentration. Par décret du 21 janvier 1939, il en a été créé un en Lozère. D'autre part, l'article 25 prévoit que leur organisation sera établie par le ministre de l'Intérieur et, s'il y a lieu, par celui des Colonies. Certains de ces centres seront donc vraisemblablement établis aux colonies. La mesure ne serait d'ailleurs pas nouvelle : les étrangers expulsés, refoulés par tous les Etats étaient envoyés à Cayenne en vertu d'une circulaire du 3 septembre 1859, qui avait rapporté une circulaire du 31 mars 1858 prescrivant leur transport en Algérie.

La rédaction du décret-loi contient une lacune législative des plus fâcheuses. Le texte ne dit plus en effet que l'étranger expulsé qui se trouve dans l'impossibilité de quitter le territoire français ne pourra pas être condamné pour infraction à l'arrêté d'expulsion dont il aura été l'objet. En pratique, cet arrêté d'expulsion, sera toujours pris d'abord, puis la peine prononcée pour infraction à l'arrêté d'expulsion subie, après quoi, le ministre, à qui cette peine aura été notifiée, décidera si l'étranger doit être soumis au régime de la résidence forcée à l'expiration de sa peine. C'est la thèse, en dernier lieu, du tribunal correctionnel de Bordeaux (30). Il semble que ce soit là se montrer bien rigoureux dans la répression.

Si le décret-loi du 12 novembre 1938 peut paraître trop rigoureux dans ce cas, par contre, il semble en défaut en

---

(29) *J. O.* 13 novembre 1938, p. 12920.

(30) Trib. corr. Bordeaux, 20 avril 1940 : Gaz. Pal., 26 avril 1940.

tant qu'il a laissé intact le système des pénalités institué par le décret du 2 mai : il aurait mieux valu que le régime des peines fût nuancé de la même manière que l'a été celui de l'assignation à résidence. L'individu qui se soustrait à un arrêté d'assignation à résidence dans un centre spécial n'est passible que de la peine de l'infraction à arrêté d'assignation à résidence simple ; or, par définition, cet individu est particulièrement dangereux pour l'ordre ou la sécurité publique ; la répression, dans ce cas, devrait donc être plus intimidante et le maximum de la peine, sans inconvénient augmenté.

Quoi qu'il en soit de ce point de vue, il reste que l'assignation à résidence a, quant à l'exercice des droits privés de l'étranger en France, acquisition, exercice ou jouissance de ces droits, notamment du droit de se marier, — accordé aux termes du décret-loi du 12 novembre 1938, aux étrangers résidant régulièrement en France depuis un an au moins au moment de leur acquisition, de leur exercice ou de leur jouissance, — cet effet d'y mettre obstacle, ainsi que l'édicte l'article 4 du décret-loi, attendu que l'étranger en cause ne reste en France qu'en raison d'un cas de force majeure et contre le gré des autorités françaises. Expressément, le décret-loi a assimilé l'arrêté d'assignation à résidence à l'arrêté d'expulsion en tant qu'obstacle à l'acquisition de la nationalité française par le bienfait de la loi.

Ainsi les mesures d'ordre interne qui ont pour objet de se substituer à l'expulsion la rejoignent et lui sont matériellement égales. Par suite, leur nature juridique est la même que celle de l'expulsion. C'est pourquoi M. Philonenko, qui assimile l'expulsion à une peine, considère qu'à plus forte raison elles équivalent matériellement à une peine. « Elles aboutissent toutes à un état privatif de liberté. Et il importe peu si elles n'étaient pas prononcées à titre de peine. Quelle différence y aurait-il, en effet, pour un relégué ou pour un détenu dans un camp de concentration, que cette mesure soit prise à titre de peine ou non, du moment qu'elle constitue une privation de ses droits au profit de la société, de la défense sociale notamment ? » (31).

Cette question réservée, reste à formuler un jugement d'ensemble sur la manière dont a été résolu, en France, le problème des expulsés qui se trouvent dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire. Evidemment, la meilleure solution serait d'ordre international, par exemple une répartition de la charge des réfugiés entre les Etats. Elle semble de réalisation encore lointaine ; s'il faut se conten-

(31) *Op. cit.* p. 1184-1185.

ter de réalisations plus modestes, il y a lieu, sauf quelques critiques de détail, d'approuver la solution apportée par les décrets de 1938. Le gouvernement a désormais à sa disposition tous les moyens nécessaires pour lutter avec succès contre les étrangers indésirables. La possibilité de prendre deux mesures différentes est excellente, tout à fait propre à protéger efficacement la communauté nationale. La réforme met un terme à l'iniquité des condamnations successives ; enfin, dorénavant, la France ne se débarrassera plus des étrangers indésirables au détriment des Etats voisins : les principes du droit international sont respectés.

CHAPITRE II

Causes d'expulsion

La question la plus délicate de toutes en matière d'expulsion est celle de ses causes. Il est, en effet, unanimement admis qu'un Etat peut expulser tout étranger dont la présence sur son territoire est dangereuse pour sa sécurité intérieure ou extérieure. Une telle formule — il est à peine besoin de le dire — comporte une grande part d'insécurité pour l'étranger et laisse la porte ouverte à l'arbitraire gouvernemental.

Deux procédés peuvent y obvier : l'un consiste à organiser efficacement les recours contre la décision d'expulsion. L'autre, préventif, a pour objet de délimiter strictement le domaine dans lequel peut s'exercer l'action gouvernementale, d'énumérer limitativement les causes d'expulsion. Certaines législations qui l'ont essayé y ont échoué, — il était d'ailleurs fatal qu'il en fût ainsi.

Ces efforts ont eu tout de même un certain résultat. Conjugués avec ceux de la doctrine, de la jurisprudence arbitrale et des traités internationaux, ils ont abouti au sujet de ces causes à la formation d'une coutume internationale qui peut être résumée ainsi : le droit d'expulsion est accordé en vue d'une fin déterminée dont il ne doit pas être détourné, à savoir, le droit pour tout Etat souverain d'assurer sa conservation et de sauvegarder sa sécurité intérieure et extérieure. L'étranger qui les compromet est expulsé à juste titre, mais il faut que l'expulsion repose sur des motifs sérieux et qu'elle réponde à une véritable nécessité : une expulsion n'est légitime que si elle a une juste cause.

Quelles sont-elles en droit français ? Donnons-en ici une énumération, qui n'a d'ailleurs qu'un caractère purement énonciatif. Les unes sont de tradition et de ligne assez précise.

A. — La source la plus féconde et la moins contestée d'expulsion est fournie par les condamnations de droit commun. Elle a été expressément prévue par l'Institut de droit international dans l'article 28 de ses Règles de Genève (1). Dans tous les pays, les condamnations constituent une cause essentielle d'expulsion ; même dans ceux, notamment en Angleterre, où les causes ont été limitées, les criminels (au sens large du mot) forment le contingent le plus important des expulsés (2).

En France, c'est également à la suite de condamnations judiciaires qu'interviennent les plus nombreux arrêtés d'expulsion. Selon des chiffres donnés par le Service de Statistique du ministère de la Justice, les étrangers commettent dans l'ensemble deux fois plus de crimes et de délits que les Français. Tout étranger condamné correctionnellement fait l'objet d'une instruction à fin d'expulsion, et ce n'est qu'exceptionnellement qu'il reste en France, dans les cas de condamnation de minime importance ou dont le caractère ne constitue pas un danger pour l'ordre public. Quelques abus s'étaient produits, notamment l'expulsion d'étrangers n'ayant subi que des condamnations de minime importance ou condamnés avec application de la loi de sursis. Il a été remédié à ces abus par une circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 juillet 1893 et une instruction de la Direction de la Sûreté générale du 17 août 1908 (3).

B. — Une autre cause communément admise est la mendicité et le vagabondage. Elle a été visée par l'Institut de droit international dans ses Règles de Genève : « Article 28. — Peuvent être expulsés : 4° les étrangers en état de mendicité et de vagabondage ou à la charge de l'Assistance publique. »

En France, l'expulsion des mendiants reconnus étrangers avait été prévue par l'article 6, titre 3 du décret du 24 Vendémiaire An II ; en vertu d'une circulaire du 16 mars 1887 (4) ils sont l'objet d'une surveillance spéciale

---

(1) Art. 28 « Peuvent être expulsés 5° les étrangers condamnés par les tribunaux du pays pour des infractions d'une certaine gravité.

(2) Aliens act du 11 août 1905 et Aliens restriction act de 1914.

(3) *Bull, min. int.*, 1908, p. 461-462 ; Hubert : *Etude pratique sur l'expulsion des étrangers* : Gaz, des trib., 1er oct. 1897, p. 937. Les récents décrets qui règlementent la carte d'identité ont prévu qu'à l'expiration des peines prononcées contre les étrangers qui y ont contrevenu, ceux-ci pourront être expulsés. (D. 14 mai 1938, art. 3, al. 7 et 8 ; art. 13 ; art. 15 — D. 2 mai 1938, art. 2 par. 3.)

(4) *Journ. du drt internat.*, 1887, p. 383.

et les préfets des départements frontières sont invités à les expulser ainsi que ceux qui partagent leurs recettes. Les étrangers déclarés vagabonds par jugement, de par l'article 272 du Code pénal peuvent être expulsés. L'expulsion est, d'ailleurs, possible avant qu'une condamnation ne soit intervenue, dès que leur présence offre un danger ou un inconvénient sérieux pour l'ordre public et la sécurité nationale.

C. — Une vie déréglée et une débauche scandaleuse sont également des causes d'expulsion, car de tels actes compromettent essentiellement la moralité publique.

D. — Parce que la santé du corps politique doit être préservée au point de vue moral, également au point de vue physique, la question est née de la légitimité de l'expulsion pour maladies épidémiques ou contagieuses. Si l'étranger était atteint d'une de ces maladies lorsqu'il a pénétré dans le pays, elle est parfaitement admissible (5). S'il était bien portant au moment où il a franchi la frontière et n'a contracté la maladie épidémique ou contagieuse qu'une fois établi dans le pays, il serait inhumain de l'expulser. Les Etats-Unis et l'Angleterre, au lieu de prononcer l'expulsion des étrangers dangereux pour la santé publique, les empêchent de pénétrer sur leur territoire. En Angleterre, notamment, les immigrants sont soumis, lors de leur débarquement, à l'inspection à la fois d'un fonctionnaire du service de l'immigration et d'un médecin. En France, l'expulsion n'est pas pratiquée non plus pour cause de maladies épidémiques ou contagieuses (6).

E. — L'abondance de la main-d'œuvre est-elle une cause d'expulsion ? Aujourd'hui, en France, alors que le chômage

---

(5) *Cf.* les règles de Genève : « Art. 28. — Peuvent être expulsés : 3° les étrangers qui, au moment où ils ont franchi la frontière étaient atteints de maladies de nature à compromettre la santé publique. »

(6) Un décret du 2 mai 1913 a édicté certaines mesures prophylactiques, notamment quant aux vaccinations et revaccinations antivarioliques applicables aux ambulants, forains et nomades français ou étrangers. L'Académie de médecine a demandé que des précautions sévères fussent prises dans l'intérêt de la santé publique contre les étrangers qui circulent librement en France quoiqu'atteints de maladies graves.

Aux termes de la réglementation actuelle, un certificat sanitaire est exigé de certaines catégories d'étrangers. Ceux-ci, en vertu d'un décret du 17 juin 1938 sur les mesures sanitaires à l'égard des étrangers, doivent être munis, en outre, d'un carnet sanitaire mentionnant les maladies dont ils sont atteints, les traitements auxquels ces maladies ont donné lieu, ainsi que les maladies ultérieures et les traitements consécutifs à ces maladies.

se fait cruellement sentir, la pléthore de la main-d'œuvre étrangère est un péril grave qui préoccupe les pouvoirs publics. L'expulsion serait un moyen pour éliminer les étrangers en surnombre dans l'économie nationale. Cette mesure est-elle légitime ? La science du droit international ne l'admet pas sous couleur de protection du travail national. L'art. 6 des Règles internationales de Genève déclare que « l'entrée libre des étrangers sur le territoire d'un Etat civilisé ne peut être prohibée d'une manière générale et permanente qu'à raison de l'intérêt public et de motifs extrêmement graves, par exemple à raison d'une différence fondamentale de mœurs ou de civilisation, ou à raison d'une organisation ou accumulation dangereuse d'étrangers qui se présenteraient en masse ». Si la protection du travail national n'est pas à elle seule un motif suffisant de non admission, *à fortiori* n'en est-elle pas un d'expulsion.

L'Angleterre et les Etats-Unis ont pris des mesures rigoureuses contre l'immigration étrangère et, naturellement, ceux qui ont pénétré en violation de ces règles peuvent être expulsés. La France n'est jamais allée aussi loin. Pendant longtemps, elle s'est contentée des dispositions de la loi du 8 août 1893, relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national, modifiée et complétée par celle du 16 juillet 1912, sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades : l'étranger non admis à domicile qui vient exercer une profession, doit faire une déclaration de résidence à la mairie de sa commune. En cas de déclaration fausse ou inexacte, l'expulsion de l'étranger peut être ordonnée par les tribunaux.

Cependant, en raison des événements récents, la France a été obligée de prendre des mesures de plus en plus nombreuses et rigoureuses pour assurer la protection du travail national et limiter l'emploi de la main-d'œuvre étrangère (7). En vertu de l'art. 4 paragraphe 7 du décret du 15 mai 1938, modifié par un décret du 1er décembre 1938, le travailleur étranger qui exerce une profesion ou se livre

(7) Cf. notamment : la loi du 10 août 1932, sur la protection de la main-d'œuvre nationale ; le décret du 28 août 1937, sur la contribution que doivent payer les employeurs désireux de faire venir en France des travailleurs étrangers ; le décret du 20 nov. 1937, réglementant la main-d'œuvre étrangère ; le décret du 17 juin 1938, sur la protection et l'exercice du commerce français, modifié par le décret-loi du 12 nov. 1938 ; les décrets du 25 mars 1939, limitant l'emploi de la main-d'œuvre étrangère dans diverses catégories professionnelles.

à un genre d'occupation autre que celui figurant sur sa carte d'identité à la rubrique « profession » peut être expulsé. Cette disposition est à peu près la reproduction d'une circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 juin 1923, qui décidait que l'étranger ouvrier agricole trouvé sans motif en rupture de contrat, devait être invité à reprendre immédiatement son emploi ou à quitter le territoire français, circulaire qui avait été d'ailleurs rapportée peu après. Des doutes sont permis quant à la légitimité de pareille disposition ; un Etat peut user de l'expulsion pour sauvegarder sa sécurité intérieure ou extérieure ; peut-il en user également pour sanctionner la violation d'une obligation contractuelle autre que celle du « contrat d'hospitalité » qui s'est formé entre lui et l'étranger ? Il ne semble pas que le pouvoir d'expulsion lui soit accordé à cette fin.

En dehors de cette mesure, limitée d'ailleurs à un cas particulier, la protection du travail national constitue-t-elle en France une juste cause d'expulsion ? L'impossibilité d'expulser un étranger pour ce seul motif semble avoir été implicitement consacrée par une loi du 27 septembre 1940 (8) relative à la situation des étrangers en surnombre dan l'économie nationale. Cette loi décide que ces étrangers peuvent être, aussi longtemps que les circonstances l'exigeront, rassemblés dans des groupements d'étrangers, si, ayant cherché refuge en France, ils se trouvent dans l'impossibilité de regagner leur pays d'origine.

Malheureusement, même s'il était expressément prévu que la protection du travail national ne constitue pas une juste cause d'expulsion, il serait en fait toujours facile au gouvernement de mettre cette mesure en échec : Il suffirait de retirer sa carte d'identité à un travailleur étranger, celui-ci tombant pratiquement dans la même situation que celui à qui aurait été notifié un arrêté d'expulsion, attendu que le séjour en France au mépris du retrait de la carte d'identité est maintenant sanctionné pénalement.

⁂

II. — Les autres sont sujettes de discussions renouvelées, d'interprétations contingentes ; il s'agit des expulsions pour raisons politiques. Quand l'ordre et la sécurité publique doivent-ils être considérés comme troublés ? Pareille question ne comporte évidemment pas de réponse immuable ; c'est pourquoi l'arbitraire est particulièrement à redouter dans ces sortes d'expulsion. Il est toujours à crain-

(8) *J. O.*, 1er octobre, p. 5.198.

dre que, pour apprécier si l'ordre public a été troublé, le gouvernement ne se laisse emporter par des passions partisanes, et qu'il n'en vienne à prononcer des expulsions injustifiées.

D'où la proposition d'enfermer le pouvoir exécutif dans des limites bien marquées, d'indiquer dans un texte les hypothèses dans lesquelles le droit d'expulsion pourrait être exercé. Dans l'art. 28 des Règles de Genève, l'Institut de droit international a strictement et limitativement énuméré les causes d'expulsion pour le temps de paix : le droit d'expulsion était exclu pour le motif vague du danger couru par la sécurité de l'Etat ; il n'était maintenu pour ce motif qu'en temps de guerre ou au moment d'une guerre imminente. Cet exemple a été suivi par un certain nombre de lois internes qui ont dressé une liste dite « des motifs légitimes d'expulsion » (9).

Toutes ces tentatives ont échoué; il n'était d'ailleurs pas possible qu'il en fût autrement. Même les auteurs qui prétendent limiter le droit d'expulsion se refusent à admettre la nécessité ou même la possibilité d'une énumération limitative des causes d'expulsion.

Une telle limitation est, d'abord, inutile car « des motifs même déterminés seront toujours assez nombreux pour permettre à l'arbitraire qu'on veut bannir, de rentrer » (10).

D'autre part, dans l'état actuel des idées, une formule limitant les causes de l'expulsion devrait s'arrêter à des expressions générales, « la sécurité publique », « l'ordre public », qui laisseraient à l'administration autant de liberté que l'absence de formule. C'est ce que montre parfaitement un examen des législations restrictives du droit d'expulsion. Leur énumération comporte toujours une fissure, ces lois y ayant inséré ou sous-entendu la cause générale tirée du souci de maintenir la tranquillité publique. Ainsi, l'*Aliens Act* anglais de 1905 et l'*Aliens Restriction Act* de 1914, après avoir exempté d'expulsion l'auteur d'un complot anarchiste tramé en Angleterre contre un Etat ou un souverain étranger, admettent son expulsion si l'ordre public est troublé, et c'est le secrétaire d'Etat à l'Intérieur qui est compétent pour en apprécier. Dès qu'est introduite ou réservée la notion si compréhensive d'ordre public, il est absolument vain de vouloir énumérer limitativement les

---

(9) Belgique : L. 12 avril 1897, art. 2 ; Luxembourg : L. 30 déc. 1893, art. 8 ; Pays-Bas : article 4 de la Constitution de 1922, art. 12 ; Aliens Act anglais de 1905, section 3 ; Brésil : L. 7 janv. 1907, art. 1er ; Vénézuela : L. 16 avril 1903, art. 6.

(10) Fauchille : *Traité*, t. I, 1re partie ; *Paix*, n° 450, p. 981-982.

causes d'expulsion. Enfin il est impossible de réaliser pareille énumération. Comment préciser par avance les faits susceptibles de troubler l'ordre public ? C'est affaire de circonstances « La gravité et l'importance de ces faits n'est-elle pas essentiellement variable, suivant les lieux ou les époques où ils se produisent ? Tel acte qui devra nécessiter l'expulsion de son auteur en temps de guerre ou encore sur un département frontière, pourra ne pas éveiller l'inquiétude des gouvernants, s'il s'accomplit au centre du pays ou en temps de paix »(11). D'ailleurs, une telle limitation, à la supposer possible, affaiblirait par trop le pouvoir exécutif : tel acte peut être dangereux qui ne l'était pas hier. Le gouvernement seul peut apprécier à chaque heure ce que réclame l'intérêt public.

Le plus sûr, dans ces conditions, est de se borner à une liste non limitative des cas les plus typiques de la politique internationale où l'ordre et la sécurité publique ayant été considérés comme troublés ou en danger, des mesures d'expulsion ont été ordonnées.

A. — *Menées anarchistes. Apologie de l'assassinat.*

Excitations malsaines.

En 1881, le prince Koprotkine fut expulsé de Suisse pour avoir tenu « des discours en public excitant les ouvriers à s'emparer violemment de la propriété et à bouleverser par la force l'ordre établi », avoir « glorifié l'assassinat du tsar Alexandre II » et « tenu des discours et contribué à prendre des résolutions dont le but avoué est d'organiser l'assassinat et de renverser tous les pouvoirs, en se servant pour cela des moyens chimiques et physiques qui ont déjà rendu tant de services à la cause révolutionnaire et qui sont appelés à en rendre de plus grands encore comme moyens de défense et d'attaque » (12).

De mêmes causes furent l'expulsion de Suisse, le 20 avril 1889, de Wohlgemüth, inspecteur de police à Mulhouse, venu embaucher un maître tailleur de Bâle du nom de Lütz, pour créer de l'agitation dans les milieux ouvriers de Bâle.

Celles de Suisse aussi, en 1895, de « socialistes anarchistes » italiens, qui avaient adressé un message au peuple italien ; de Belgique, en 1896, celle de Ben Tillet, venu à

---

(11) Bès de Berc : « *De l'expulsion des étrangers* », thèse, Montpellier, 1888, p. 31.

(12) *Journ. du droit internat. privé*, 1882, p. 220.

Anvers pour fomenter une grève et organiser une fédération internationale des dockers ; en 1901, de Laurent Tailhade, pour apologie de l'assassinat.

Il faut enfin signaler, à titre de mémoire, une cause d'expulsion pour raison politique expressément prévue par un texte de loi : c'est l'expulsion qui frappait les affiliés de l'Association Internationale des Travailleurs. La loi du 14 mars 1872 qui la prévoyait a été abrogée par celle du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association (13).

B. — *Suspicion d'espionnage.*

La Suisse expulsa, le 2 septembre 1892, un nommé Hoffmann, se disant baron Courtier, sa conduite constituant un danger pour les intérêts militaires du pays, et le 28 juin 1902, le baron de Richtofen, ancien agent consulaire de Turquie, qui avait rédigé des rapports d'espionnage du parti jeune-turc. A l'égard de ce dernier, l'arrêté d'expulsion fut pris par le Conseil d'Etat du Canton de Genève : aussi bien les cantons ont le droit d'expulsion en ce qui concerne leur territoire ; en l'espèce, l'expulsion de Genève était suffisante, car ce canton avait été le principal champ d'activité de l'agent ottoman (14).

C. — *Intrigues et complots contre l'Etat.*

Ce fut le motif de l'expulsion de France d'Agnès Eggermann, propagandiste de l'autonomie alsacienne-lorraine; du colonel Riciotti Garibaldi qui avait joué pendant son séjour en France le rôle d'agent provocateur pour le compte de la police fasciste (1927) ; d'un certain Vagliassindi (7 février 1925).

Des agents diplomatiques mêmes, lorsqu'il y a extrême urgence, peuvent être expulsés pour ce motif : les expulsions de Le Bas, du prince de Cellamare, de sir Bullver ont été mentionnées dans les observations ci-dessus sur la généralité du droit d'expulsion.

D. — *Intrigues et complots contre les tierces puissances.*

Cette cause d'expulsion a donné lieu à de nombreuses applications pratiques, parmi lesquelles se détachent l'ex-

(13) Bès de Berc, *op. cit.*, p. 63.
(14) *Journ. du droit internat. privé*, 1893, p. 671 ; 1902, p. 973.

pulsion, le 30 mai 1871, de Bruxelles, de Victor Hugo pour avoir publié dans l'*Indépendance Belge*, du 27 mai 1871, une lettre où il offrait asile à Bruxelles aux vaincus de la Commune ; celle, le 8 avril 1909, de la Martinique, de l'ex-président du Vénézuéla, Castro, parce que ce territoire lui fournissait « une base d'opérations pour tenter de nouvelles aventures » ; et dans l'affaire du complot catalan : celles du colonel Macia et des seize autres conjurés qui furent expulsés, le 23 mars 1927, et eurent soixante jours pour quitter la France.

Souvent, les gouvernements, au lieu de recourir à l'expulsion des auteurs des actes de nature à compromettre la sûreté extérieure de l'Etat et ses bons rapports avec les puissances voisines, ont recours à la persuasion pour les décider à quitter le territoire. Ainsi fut-il procédé par le gouvernement belge en 1872, à l'égard du comte de Chambord, à la suite des conciliabules tenus à Anvers avec ses partisans, aux fins de préparer la fusion des légitimistes et des orléanistes. De même, en 1889, le général Boulanger, réfugié en Belgique où il se conduisait en chef de parti et avait élaboré un plan de campagne contre le gouvernement français, fut menacé d'être expulsé s'il n'était prêt à obtempérer à la notification du gouvernement belge. Et aussi, le 8 mai 1928, le prince Carol de Roumanie, qui s'était proposé de lancer de Londres un manifeste de prétendant dans son pays, invité par le gouvernement britannique à quitter l'Angleterre dans les vingt-quatre heures.

E. — *Résistance aux lois.*

Les agents diplomatiques ou consulaires ne sont pas à l'abri d'une mesure d'expulsion reposant sur ce motif ; l'histoire nous en fournit des exemples. En 1884,, la République Argentine expulsa le nonce apostolique qui s'était vivement opposé à l'observation d'une loi votée par le Congrès consacrant l'enseignement laïque.

En 1906, Mgr. Montagnini, secrétaire de l'ex-nonciature du Saint-Siège à Paris, fut expulsé de France « pour avoir transmis à trois curés de Paris l'ordre de violer la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat, et mener le clergé à la bataille, au nom du parti clérical ». Le prélat italien fut arrêté, le 11 décembre 1906, à 6 heures du matin, sous la prévention de complicité dans un délit qu'auraient commis trois prêtres du diocèse de Paris ; des perquisitions et des saisies furent opérées chez lui. Conduit vers la fin de l'après-midi devant le juge d'instruction, il y protesta de son innocence, puis fut reconduit en voiture et dirigé sur

la gare de Lyon. Cette expulsion suscita des protestations de la part du Saint-Siège ainsi que des interpellations à la Chambre des Députés. Sans doute, le prélat italien, gardien des archives pontificales, était-il un simple particulier, puisque les relations diplomatiques avaient été suspendues entre la France et le Vatican, le 30 juillet 1904. Mais, celles-ci n'ayant été que suspendues, l'hôtel de la Nonciature avait encore le bénéfice de l'inviolabilité. Au surplus, la manière dont cette expulsion fut accomplie appelle les plus sévères critiques, d'abord en raison de l'heure matinale de l'arrestation et de l'extrême précipitation avec laquelle le départ fut imposé ; ensuite, et ce qui est bien plus grave, le prélat expulsé avait été en même temps inculpé d'un délit, et par le fait même de l'expulsion, fut mis dans l'impossibilité de se défendre. Les choses se sont donc passées au mépris le plus complet des règles de justice et du droit criminel. Comme l'a écrit Challamel, avocat à la Cour de Paris, dans un article du *Journal des Débats* du 12 mars 1907, « ... la question qui se pose est de savoir s'il est permis de déférer un inculpé à la justice pour le soustraire aussitôt à son autorité et le mettre dans l'impossibilité de se défendre... Poursuivre et expulser tout ensemble est une chose monstrueuse du point de vue juridique, le principe essentiel de la liberté de la défense s'appliquant aussi bien aux étrangers qu'aux nationaux » (15).

Encore faut-il que le grief de résistance aux lois puisse être précisé et nettement imputé. C'est pourquoi l'expulsion de l'abbé Delsor a été si vivement critiquée à la Chambre des Députés (16) ; elle ne reposait que sur de simples présomptions : sur l'annonce d'une Conférence qu'il devait faire à Lunéville pour protester contre la fermeture d'une chapelle non autorisée et l'interdiction en France du journal *Le Volksfreund.*

F. — *Antimilitarisme violent.*

En 1892, le père Forbes, de la Compagnie de Jésus, fut expulsé pour avoir tenu des propos violemment antimilitaristes dans un sermon prononcé à l'église Saint-Clotilde à Paris ; en 1909, pour avoir tenu des propos antimilitaristes, Hugo Nanni, secrétaire des groupements socialistes italiens en France.

---

(15) V. également Lémonon : « *Expulsion et inculpation simultanées* », *Journ. du droit internat. privé*, 1907, p. 331, 683 ; Rougier, *ibid.*, 1908, p. 893.

(16) Séance du 22 janvier 1904, p. 91.

G. — *Lacération de drapeaux.*

Un certain Ghio fut expulsé pour avoir lacéré des drapeaux français au Canet (17).

H. — *Cris séditieux.*

En 1901, six Italiens qui, au cours d'une manifestation publique avaient crié : « A bas l'armée ! » furent expulsés de Suisse (18).

I. — *Publication de fausses nouvelles susceptibles de compromettre la paix publique.*

Un correspondant du *Daily Express* à Bucarest fut expulsé de Roumanie, le 7 avril 1927, pour avoir publié une dépêche disant que le général Averesco avait déclaré être résolu à demander des pouvoirs dictatoriaux lui permettant de réprimer les troubles éventuels qui pourraient résulter de la mort du Roi.

---

(17) *Journ. du droit internat. privé*, 1890, p. 1063.
(18) *Temps*, 3 mai 1901.

CHAPITRE III

Sources des arrêtés d'expulsion et procédure de l'expulsion

Section I

SOURCES DES ARRETES D'EXPULSION

I. — Les autorités compétentes pour prononcer l'expulsion sont, en France, le ministre de l'Intérieur et le préfet dans les départements frontières, sous la réserve qu'il doit en référer immédiatement au ministre de l'Intérieur. Sous le régime de la loi de 1849, art. 7, 3°, le préfet ne pouvait, en outre, exercer son droit d'expulsion qu'à l'égard des étrangers non résidant ; cette deuxième réserve a disparu dans le décret du 2 mai 1938. Les pouvoirs donnés aux préfets se justifient par la nécessité d'agir vite.

A. — Le droit d'expulsion, en tant qu'il provoque un arrêté, c'est-à-dire une mesure de police, appartient à l'administration seule ; les autorités judiciaires ne peuvent expulser. Trois arrêts de la Chambre criminelle antérieurs à la loi de 1849, sur l'application de l'art. 272 du Code pénal autorisant l'expulsion des étrangers déclarés vagabonds par décision judiciaire, ont jugé qu'un tribunal excède ses pouvoirs en ordonnant qu'un étranger condamné comme vagabond, serait, à l'expiration de sa peine, conduit à la frontière. C'est à l'autorité administrative seule qu'il appartient d'ordonner cette expulsion (1).

En Algérie, l'expulsion est prononcée par le Gouverneur général qui y joue le rôle du ministre de l'Intérieur. Il est assisté d'une commission consultative réorganisée par un arrêté du Gouverneur général du 15 novembre 1917, et chargée de donner son avis sur les projets d'expulsion des étrangers. Les préfets des départements frontières (en fait

(1) Crim. 9 sept. 1826 : S. Chronologique, 1re partie, p. 427 ; Crim. 7 juil. 1827 : *Ibid.*, p. 635 ; Crim. 6 déc. 1832 : S. 1833-1-866.

Garraud : Traité théorique et pratique de droit pénal français, 3e édit., t. I, n° 209, p. 439.

les trois départements d'Oran, d'Alger et de Constantine) ont le droit d'expulsion dans les mêmes conditions que les préfets des départements frontières en France.

Dans les autres colonies, c'est le Gouverneur ou le Commandant de la colonie qui expulse.

En Tunisie, en vertu de l'art. 7 du décret beylical du 13 avril 1898 relatif au séjour des étrangers dans la Régence, l'expulsion est prononcée par le premier ministre du Bey et l'arrêté doit être contresigné par le Résident général. Signalons que l'expulsion y est tantôt administrative, tantôt judiciaire : les tribunaux peuvent, en effet, expulser, à l'expiration de leur peine, les étrangers condamnés pour avoir omis de faire les déclarations auxquelles le décret précité les astreint (2).

Dans les pays et territoires sous mandat, les Commissaires et Hauts-Commissaires sont compétents pour expulser. Les expulsions sont prononcées sur la proposition du secrétaire général du Haut-Commissariat.

B. — Par dérogation à la règle de compétence, certaines lois spéciales ont admis l'expulsion par les tribunaux : l'art. 13 du Code du 3 Brumaire, An IV, abrogé par le Code d'Instruction criminelle, et aux termes duquel le tribunal correctionnel pouvait décider l'expulsion d'un étranger prévenu d'avoir commis hors de France un crime attentatoire aux personnes et aux propriétés, d'après les lois françaises, mais ne pouvant être jugé par nos tribunaux en vertu des règles de compétence ; l'art. 3, alinéa 2 de la loi du 8 août 1893 sur le séjour des étrangers en France et la protection du travail national complété et modifié par l'art. 9 de la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades, selon lequel, en cas de déclaration fausse ou inexacte de la part de l'étranger, le tribunal peut ordonner, s'il y a lieu, l'interdiction temporaire ou indéfinie du territoire français ; les lois du 10 janvier 1936, art. 2, l'une sur les groupes de combat et milices privées, l'autre sur le port des armes prohibées ; enfin, la loi du 18 août 1936, art. 6 abrogeant celle du 12 février 1924 sur les atteintes au crédit de la nation. L'expulsion y est obligatoirement prononcée par le tribunal, lorsque le coupable est étranger (3).

Ces lois sont restées de caractère exceptionnel ; d'où la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'étendre la dis-

---

(2) Pour l'expulsion en Algérie, dans les colonies et en Tunisie, v. Girault : *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 4e édit., t. III, n° 105, p. 255, et de Lapradelle et Niboyet : *Répertoire de droit international*, n° 231-239, p. 137-139.

(3) Lois du 10 janvier 1936 : *J. O.*, 12 janv., p. 522 ; loi du 18 août 1936 : *J. O.*, 20 août, p. 8.989.

position prévue par elles à tous les cas où le juge pénal est saisi d'un crime ou délit de droit commun commis par un étranger. Cette solution comporterait de nombreux avantages. Pour l'étranger, d'abord, qui aurait ainsi pleinement la possibilité de faire valoir ses moyens de défense, et la garantie d'une mesure motivée, en tant que décision de justice ; pour l'administration ensuite, qui verrait diminuer le nombre des expulsions à prononcer, la plupart intervenant à la suite de condamnations répressives. Une longue étude deviendrait possible des dossiers d'expulsion, qui trop souvent dans la pratique, est le fait de la police, puissance occulte et irresponsable. L'expulsion judiciaire enfin permettrait d'assurer la notification qui, seule, rend la mesure exécutoire et ne peut être accomplie, la plupart du temps, l'étranger demeurant introuvable lorsqu'il faut l'atteindre pour lui notifier l'arrêté.

La réforme a fait l'objet de nombreuses propositions. D'abord, en 1904, une proposition de loi Flourens (4) qui conférait le droit d'expulsion et seulement pour certaines causes déterminées, à l'autorité judiciaire exclusivement. La juridiction compétente y était le juge de paix du lieu de résidence ou de passage de l'étranger ; l'appel possible dans certaines conditions, avec effet suspensif, devant une cour spéciale siégeant à Paris, et composée d'un conseiller à la cour de Paris désigné par le garde des Sceaux et deux assesseurs ayant voix délibérative, choisis l'un par le ministre des Affaires étrangères, l'autre par le ministre de l'Intérieur. Le ministère public devait être tenu par un avocat général près la cour de Paris, assisté de deux substituts désignés par le ministre de l'Intérieur. La proposition est choquante par le caractère tout à fait exorbitant des pouvoirs attribués au juge de paix et la bizarrerie de la cour spéciale.

En 1934, l'art. 84 du projet du nouveau Code pénal prévoyait la possibilité pour les tribunaux de prononcer l'expulsion accessoirement à toute condamnation supérieure à six mois de prison. De la même année et la même finalité est l'importante proposition Fatou-Sarran : l'expulsion — sauf les cas d'étrangers mariés à des Françaises et bons pères de famille, de ceux ayant servi dans l'armée française pendant cinq ans au moins, des apatrides et étrangers mineurs de 18 ans — est décidée par les juridictions à l'expiration de la peine principale après rapport du juge commis par le tribunal pour enquêter sur l'opportunité de la mesure d'expulsion eu égard à la situation personnelle

(4) Proposition de loi Flourens du 25 janv. 1904 : *J. O.*, Ch. des dép.; Doc. parl. 1904, p. 130.

du condamné, et audition du ministère public et de l'intéressé. Cette dernière disposition, dérogatoire aux principes de la procédure, ne paraît pas très utile : les débats contradictoires devant deux degrés de juridiction sont amplement suffisants pour permettre au prévenu de faire valoir toutes les raisons militant en sa faveur.

En 1938, M. Lécrivain, substitut adjoint au procureur de la République près le tribunal de la Seine, dans un article de la *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé,* demandait que la faculté d'expulsion judiciaire prévue par certaines lois spéciales en France fût étendue dans les hypothèses de « condamnation, notamment, pour vol, escroquerie, abus de confiance, outrages, violences à agents, rebellion, outrages publics à la pudeur, exercice illégal des arts médicaux, trafic de stupéfiants, coups et blessures volontaires, port d'arme prohibée, non déclaration d'arme, contrebande d'armes, détention, fabrication d'explosifs et pour infraction au décret du 2 octobre 1933 ; ainsi qu'au cas de récidive, pour infraction à la police des chemins de fer, chasse, pêche, paris clandestins » (5).

La difficulté d'une pareille proposition réside dans le caractère de cette liste. Est-elle limitative ou simplement énonciative ? Beaucoup mieux vaut, comme l'a fait le projet de la commission de la Société d'études législatives, se borner à édicter que l'autorité judiciaire pourra ordonner l'expulsion toutes les fois que le motif de l'expulsion sera une condamnation pour crime ou pour délit à une peine d'emprisonnement, l'étranger condamné ne devant être, bien entendu, expulsé à raison de cette condamnation, que par l'autorité judiciaire seule qui l'a prononcée.

Ladite commission s'en est tenue aux règles ordinaires de la procédure criminelle. Elle a repoussé la proposition de MM. Fatou et Sarran de ne donner au tribunal la faculté de se prononcer sur la mesure d'expulsion qu'à l'expiration de la peine principale, écarté également toute prescription impérative pour limiter l'arbitraire des juges, soit en décidant l'expulsion obligatoire dans certains cas ainsi que l'a fait l'art. 235 du Code pénal italien de 1930, soit au contraire, en édictant l'impossibilité d'expulser pour une condamnation trop faible : Dans le cas de condamnation grave, les juges ne manqueront certainement pas de prononcer l'expulsion ; mais il peut se faire que malgré la gravité de la condamnation prononcée contre lui, l'étranger paraisse ne pas devoir être expulsé ; il vaut donc mieux

(5) « *A propos de la situation de l'étranger en France et du droit d'expulsion* », *loc. cit.*, 1938, p. 276.

laisser aux juges pleine liberté d'appréciation à cet égard. La prescription contraire est aussi peu acceptable : un individu peut être hautement indésirable bien qu'ayant été frappé d'une peine minime. En tout cas, elle a refusé de donner au tribunal le pouvoir d'ordonner l'expulsion de l'étranger quand celui-ci a été acquitté (dans le projet du Code pénal, cette faculté est laissée pour l'internement des aliénés).

De toute façon, le jugement prononçant l'expulsion sera une véritable condamnation et non, comme en matière d'extradition, un simple avis.

Il s'ensuit la question de déterminer l'autorité des décisions judiciaires d'expulsion à l'égard de l'administration : celle-ci pourra-t-elle retenir un étranger que l'autorité judiciaire a expulsé, malgré l'intérêt inconcevable de son geste, ou, à l'inverse, en cas de jugement d'acquittement ou de non expulsion, garder la liberté, peu concordante au principe de la séparation des autorités, de prononcer l'expulsion ? La Commission ne l'a pas admis : le gouvernement ne pourra expulser que pour des faits autres que ceux qui ont motivé la poursuite ou la condamnation, l'étranger considéré par les tribunaux comme non coupable est déclaré tel *erga omnes*.

Il y aurait grand intérêt, selon nous, à introduire pareille réforme dans notre droit positif, admettre la dualité des autorités prononçant l'expulsion, adopter, d'ailleurs, simultanément l'expulsion judiciaire et la nécessité de motiver les arrêtés dans certains cas. Ce serait le plus sûr moyen d'éviter l'arbitraire en matière d'expulsion, la plupart des décisions seraient motivées ; l'attribution aux tribunaux du pouvoir de prononcer l'expulsion écarterait au surplus toute crainte d'encombrer le Conseil d'Etat par un afflux de recours contre les arrêtés motivés. Dans le projet de la commission, ces deux réformes étaient d'ailleurs étroitement liées (6).

---

(6) En Angleterre fonctionne un système très intéressant de collaboration entre le pouvoir judiciaire et l'administration (analogue au système de France en matière d'extradition). L'expulsion ne peut être exercée par le secrétaire d'Etat à l'Intérieur que sur l'intervention de l'autorité judiciaire, qui ne peut elle-même ordonner une expulsion de sa propre autorité. Il y a deux catégories d'expulsés : les indésirables et les criminels. Dans les deux cas, la cour doit délivrer un certificat ; pour les criminels, le certificat de condamnation est accompagné d'une recommandation en vue de l'expulsion. Pour les indésirables, il n'y a pas de formule de recommandation. Il peut être interjeté appel de certaines recommandations devant la cour centrale d'appel criminel.

II. — Il y a lieu de considérer en soi, quant à leurs caractères et nature, les pouvoirs du ministre de l'Intérieur.

A. — Celui-ci jouit d'un véritable pouvoir discrétionnaire. Aucun texte de loi n'est venu définir ni limiter les cas d'expulsion. La loi laisse à la discrétion du ministre l'appréciation des causes. Il en est donc le maître absolu ; rien ne l'y oblige, la conduite de l'étranger fût-elle des plus répréhensibles ; aucun mérite dans la personne de l'étranger ne l'entrave. Son action ne peut être arrêtée, ni même atténuée par aucune considération d'intérêt personnel de l'étranger.

Le caractère absolu du pouvoir ministériel a été affirmé par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 8 mars 1939 :

Une femme étrangère mariée à un Français et expulsée, alléguait que l'art. 214 du Code civil, tel qu'il était rédigé au jour de l'arrêté d'expulsion, l'obligeait à habiter avec son mari, demeurant en France ; le Conseil d'Etat a répondu à cette argumentation que « la disposition de droit privé ainsi invoquée ne saurait mettre obstacle à l'exercice des pouvoirs du gouvernement chargé de veiller à l'ordre public et à la sécurité du territoire (7). Et le tribunal correctionnel de Bordeaux a jugé que l'arrêté d'expulsion avait un caractère inéluctable et s'opposait à tous atermoiements ou atténuations (8). L'expulsion est une mesure d'ordre et, en certains cas, de sûreté d'Etat, il doit pouvoir être pris instantanément, le ministre doit en demeurer le maître absolu et pouvoir agir vite.

Néanmoins, certains auteurs ont jugé ce pouvoir exorbitant, arbitraire, et voulu le transférer au Chef de l'Etat statuant en conseil des ministres, le ministre de l'Intérieur ne pouvant plus expulser les étrangers de sa propre autorité que pour certains crimes ou délits de droit commun. C'est notamment l'objet du projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre des députés, le 4 mars 1882, par le ministre de l'Intérieur Goblet et le garde des sceaux Humbert (9). La réforme ne paraît pas très heureuse, l'intervention du conseil des ministres risquant de retarder la décision d'expulsion qui, par essence, doit pouvoir être prise rapidement. D'autre part, elle est inutile car, ainsi que l'a fait remarquer Arthur Desjardins, « En fait, dès qu'il s'agit d'une expulsion retentissante qui provoque l'at-

---

(7) C. E. 8 mars 1939 : dame Goulfert : *Gaz. Pal.*, 1939-1-961.

(8) 15 fév. 1940 : *Gaz. Pal.*, 30 avril 1940 et 14 mars 1940 ; *ibid.*, 2 mai 1940.

(9) Doc. parl. Ch. des dép., 1882, p. 485.

tention générale et soulève une polémique, le gouvernement entier s'en occupe et le conseil des ministres en délibère » (10).

M. Martini (11) a émis une proposition plus modeste, l'institution au ministère de l'Intérieur d'une commission pour proposer au ministre les mesures d'expulsion pour ce qui rentre dans le droit commun. Ainsi présentée, cette proposition ne serait pas susceptible d'améliorer sensiblement le régime de l'expulsion. Les dangers d'arbitraire sont peu à craindre dans les cas d'expulsion à la suite de condamnations de droit commun, le ministre est éclairé par les dossiers d'instruction et de condamnation. Là où l'arbitraire est à redouter, c'est lorsque les arrêtés d'expulsion invoquent comme motifs l'ordre public ou la sécurité nationale, notions vagues et difficilement contrôlables ; or, la commission proposée ne serait pas compétente pour en connaître.

B. — Le caractère discrétionnaire des pouvoirs ministériels se manifestait encore à un autre point de vue : l'arrêté d'expulsion était pris sans que l'intéressé eût été mis à même de comparaître et de s'expliquer sur les motifs le retenant en France ou sur les raisons militant contre son expulsion. A la suite des très nombreuses propositions de réforme ,le décret du 2 mai 1938 a institué dans son art. 10 une procédure contradictoire au profit de certains étrangers (12).

En 1925, à Rabat, le Congrès tenu par l'Association nationale des avocats de France et des colonies adopta à l'unanimité moins deux voix, la formule suivante : « Sous réserve de la pleine liberté à maintenir au gouvernement à l'égard des étrangers au sujet de l'exercice du droit d'expulsion, le Congrès émet le vœu que tout étranger menacé d'expulsion puisse être assisté d'un défenseur pouvant présenter sa défense. » La question, reprise par l'Union internationale des avocats en ses congrès de La Haye en 1931 et du Luxembourg en 1932, aboutit, à l'unanimité, au vœu

(10) Arthur Desjardins : « *L'expulsion des étrangers* », dans *Quest. sociales et politiques,* 1893, p. 124.

(11) Martini : « *L'expulsion des étrangers* ». Thèse, Paris, 1909, p. 252.

(12) Dans certains traités internationaux conclus par la France, il est stipulé que « dans tous les cas il sera accordé aux inculpés le temps nécessaire pour présenter ou faire présenter au gouvernement du pays leurs moyens de justification ». (Traité franco-bolivien du 9 déc. 1834, art. 3, par. 2 : S. lois annotées 1837, p. 377 ; conclu avec Costa Rica, 8 mars 1848 : *ibid.,* 1849, p. 53, etc.)

« ...que les gouvernements instituent telle procédure qu'il leur conviendra d'adopter, assurant la garantie de la défense, avec la garantie nécesaire de la communication du dossier ».

En France, les propositions se succédèrent : Gouin (député), prévoyant l'intervention du Conseil de préfecture interdépartemental pour un avis consultatif ; Fatou Sarran, de novembre 1934, demandant pour l'étranger menacé d'expulsion, la faculté de présenter sa défense, par un avocat régulièrement inscrit à un barreau, devant une commission spéciale siégeant dans chaque préfecture et composée de trois membres nommés par le ministre laissé maître de statuer ensuite sans être tenu de motiver sa décision, en sorte que son autorité et ses pouvoirs ne seraient pas diminués.

A la deuxième séance de la Chambre des députés du 19 février 1935, M. Marius Moutet demanda la création d'une commission analogue à celle qui avait fonctionné pendant la guerre 1914-1918, pour examiner de près les dossiers, si nombreux soient-ils, et au sein de laquelle pourraient intervenir, à côté des juges et des parties, les défenseurs des étrangers menacés d'expulsion (13). Le ministre de l'intérieur M. Marcel Régnier s'y opposa formellement pour la raison que cette commission serait aussitôt surchargée d'affaires ; ce qui entraverait la célérité nécessaire aux mesures d'expulsion. Objection non péremptoire, attendu que le risque d'encombrement eût été facilement écarté par l'exigence des étrangers de conditions très strictes pour pouvoir être admis à fournir des explications, durée du séjour, absence de condamnation de droit commun, etc.

L'article 10 du décret-loi du 2 mai 1938 prétendait, selon le rapport le soumettant à la signature du président de la République, apporter « une innovation considérable par sa portée morale » ; sa portée pratique est en réalité des plus restreintes.

Pour pouvoir en bénéficier, l'étranger doit être à même de justifier, d'une part, qu'il est entré en France dans des conditions régulières et, d'autre part, qu'il est possesseur d'une carte d'identité de validité normale. A la possession de celle-ci doit certainement pouvoir être assimilée la possession de la carte de tourisme instituée par décret du 23 février 1936 et exigée des étrangers qui ne séjournent en France que six mois sans exercer d'activité professionnelle lucrative.

La troisième condition est l'absence de condamnation correctionnelle ou criminelle de droit commun. S'agit-il là

(13) *J. O.*, 20 févr. 1935, Déb. parl. Ch., p. 564.

d'une condamnation définitive ? En droit strict, la question ne fait pas de difficulté : il faut qu'une condamnation ait acquis force de chose jugée pour qu'elle puisse être invoquée à l'égard de celui qui en fait l'objet. En matière d'expulsion, les considérations de droit strict doivent céder devant les exigences de l'intérêt public. Or il est à craindre que l'étranger n'épuise toutes les voies de recours, uniquement dans le but de conserver plus longtemps le bénéfice de l'article 10. D'autre part, du moment qu'une décision de justice, même émanant du juge du premier degré, a constaté le caractère nocif de l'étranger, cela suffit pour qu'il soit considéré comme indésirable en France et qu'une mesure d'expulsion puisse être prise à son encontre sans atermoiements. Pour cette même raison, il convient de décider que les condamnations de droit commun prononcées par des tribunaux étrangers doivent être mises sur le même plan que celles émanant des tribunaux français pour écarter l'application de l'article 10.

Enfin, dernière condition : la mesure d'expulsion ne doit pas être provoquée par des motifs touchant à l'ordre public ou à la sécurité nationale dont le ministre de l'Intérieur ou les préfets des départements frontières restent seuls juges. En vérité et par malheur, elle aboutit à réduire à néant la portée pratique de l'art. 10.

La procédure est simple : l'étranger a huit jours à partir de la notification pour être entendu personnellement par un délégué du préfet, lequel dresse un procès-verbal constatant les explications et justifications de l'intéressé et le transmet au ministre. Si l'étranger n'a pas usé, dans le délai de huit jours, du droit qui lui est conféré par l'article 10, il est forclos, et la mesure d'expulsion peut intervenir.

Tel quel, le texte est loin d'être parfait, tant s'en faut. D'abord, il ne donne aucune garantie effective sur les conditions de l'audition. A cet égard, il serait à souhaiter que l'étranger fût entendu, non par un délégué du préfet, mais, ainsi que l'a préconisé la commission de la Société d'études législatives (1938), par un officier de police judiciaire, offrant certainement plus de garanties d'impartialité et d'indépendance. En outre, l'étranger devrait pouvoir être assisté d'un défenseur à qui le dossier serait communiqué. Enfin, est surtout à critiquer la disposition déclarant la procédure inapplicable si la mesure d'éloignement est provoquée par des motifs touchant à l'ordre public ou à la sécurité nationale dont l'autorité administrative est seule juge et contre la décision de laquelle le Conseil d'Etat

n'admet pas de recours (14). Comme le dit M. le professeur Niboyet, « Il y a là une véritable destruction du texte par lui-même, car, par hypothèse, on peut supposer que l'on n'expulse un étranger, sinon il y aurait là un déni de justice, que dans le cas où l'ordre public est en cause » (15).

En définitive, il est inapplicable. Cependant, il peut être approuvé en ce qu'il est la traduction, sur le terrain législatif, de cette aspiration louable que l'expulsion cesse d'être une mesure purement discrétionnaire où la contradiction n'est pas admise. En atténuant — ou plutôt en essayant d'atténuer, les rigueurs de l'expulsion à l'égard des bons éléments, il tente de créer une juste discrimination entre les étrangers quant à la possibilité pour l'administration de les expulser.

C. — Discrétionnaires au suprême degré sont, à un autre point de vue, les pouvoirs du ministre de l'intérieur par la dispense de motiver les arrêtés d'expulsion. Celui-ci se borne communément à employer des expressions extrêmement vagues telles que « considérant que la présence de X... sur le territoire français est de nature à compromettre la sûreté publique », ce qui équivaut à l'absence de motifs. Sans doute, la chose s'explique par le caractère de haute police de la mesure. Mais il ne faut pas se dissimuler que la porte est grande ouverte à l'arbitraire et que par là l'arrêté d'expulsion risque fort de passer de la catégorie des actes discrétionnaires dans celle des actes de gouvernement proprement dits. S'il est parfaitement légitime que les arrêtés d'expulsion frappant les étrangers de passage ou les éléments indésirables ne soient pas motivés, il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit d'étrangers établis en France depuis un certain temps et y possédant des attaches sérieuses.

C'est dans cet esprit et en s'inspirant de ces idées directrices qu'a travaillé la commission créée par la Société d'études législatives en 1938 pour étudier le statut des étrangers en France (16).

Dans le premier projet qu'elle avait élaboré, et dont elle avait confié le rapport à M. le professeur Battifol, elle avait proposé que les étrangers résidant régulièrement en France depuis plus de six mois ne pussent être l'objet d'un arrêté d'expulsion qu'à la condition que celui-ci fût motivé. La commission avait estimé ce délai de six mois suffisant, car, pour pouvoir séjourner régulièrement en France plus de

(14) C. E. 3 avril 1940 : Salom : *Gaz. Pal.*, 3 mai 1940.
(15) Niboyet : *op. cit.*, p. 47.
(16) V. *Bulletin*, 1938, p. 53 et suiv. et 277 et suiv.

deux mois, l'étranger doit être titulaire d'une carte d'identité, mais il ne peut obtenir celle-ci qu'au bout de six mois durant lesquels le gouvernement aurait le temps de se renseigner. Une résidence de six mois dans un pays est-elle suffisante pour y constituer des attaches sérieuses, l'étranger pouvant au surplus ne se révéler nuisible qu'au bout de six mois ? En tout cas, l'obligation de motiver l'arrêté le rend susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat. Sur quelle base de droit se placera celui-ci pour rendre sa décision ? Ou bien il estimera que les motifs manquent ou que les griefs sont controuvés en fait, ou bien il constatera que l'arrêté d'expulsion a un caractère personnel et que les motifs constituent en droit un détournement de pouvoirs, n'ayant pas pour fin l'intérêt général. Enfin le recours sera suspensif, sinon évidemment il perdrait toute utilité. Pareille exigence avec sa conséquence logique d'ouverture d'un contentieux ne risque-t-elle pas d'encombrer la haute juridiction ? La commission a cru pouvoir écarter facilement cette objection : les étrangers appelés à bénéficier du recours au Conseil d'Etat seraient en assez petit nombre. En ce qui concerne ceux résidant en France irrégulièrement ou depuis moins de six mois, pour qui la célérité dans la mesure d'expulsion est hautement nécessaire, l'arrêté n'a pas à être motivé ; d'autre part, elle proposait de confier la décision d'expulsion à l'autorité judiciaire, toutes les fois que le motif de l'expulsion est une condamnation pénale. Or, c'est à la suite de condamnations judiciaires qu'interviennent les plus nombreux arrêtés d'expulsion. Le Conseil d'Etat n'eût pas été, par conséquent, indûment surchargé.

A la suite des décrets-lois intervenus en 1938, elle est revenue sur son projet primitif et chargea M. Marc Ancel, secrétaire général de la première présidence de la Cour de Cassation, de présenter un rapport complémentaire. Le nouveau projet est supérieur au premier. La durée du séjour en France exigée pour pouvoir bénéficier d'un arrêté motivé a été augmentée. Il est, en outre, plus nuancé et répartit les étrangers en trois catégories quant à la durée de leur séjour en France : étrangers résidant en France depuis moins de trois ans au regard desquels reste entière la liberté d'action de l'administration sous toutes ses formes, refoulement et arrêté d'expulsion non motivé ; étrangers résidant régulièrement en France depuis plus de trois ans, sujets de l'arrêté d'expulsion sous sa forme habituelle, c'est-à-dire non motivé, sauf le droit pour l'intéressé de demander à fournir ses explications devant un délégué du ministre de l'intérieur ayant la qualité d'officier de police judiciaire ; étrangers résidant en France effectivement et régulièrement depuis plus de dix ans auxquels sont assimi-

lés ceux ne résidant en France régulièrement que depuis cinq ans lorsqu'ils ont des attaches sérieuses avec la France (mariage avec une femme française, enfants nés en France et français) ou ont servi sous nos drapeaux, lesquels ne pourraient être expulsés que par arrêté motivé susceptible de recours devant le Conseil d'Etat, et après avoir été mis à même de fournir leurs explications dans les conditions prévues pour les étrangers de la deuxième catégorie. Pour les deux dernières catégories, les arrêtés d'assignation à résidence peuvent intervenir seulement dans les mêmes conditions que les arrêtés d'expulsion. Les dispositions de faveur spécifiées ne sont pas applicables aux étrangers dont la réclamation de la nationalité française a été refusée pour cause d'indignité, ou qui, ayant obtenu la qualité de Français, en ont été déchus.

L'économie du projet découle ainsi de l'idée excellente que les étrangers doivent être répartis suivant certaines catégories. Beaucoup sont indésirables ; ils ne le sont pas tous ; nombre d'entre eux sont nécessaires pour accomplir certains travaux auxquels répugnent les nationaux, même en période de chômage. C'est ainsi que sans les Espagnols et les Italiens qui ont remplacé les Français désertant les campagnes, le Sud-Ouest de la Gascogne serait rapidement tombé en friche. Il en est aussi besoin pour obvier à la faiblesse de la natalité. Leur reconnaître certains droits ou garanties qui les amènent petit à petit à s'intégrer dans la communauté française, ne compromet pas l'ordre et la sécurité publique.

De fait, cette idée de classification a commencé à sortir du domaine des discussions doctrinales, elle a été consacrée dans une certaine mesure par les récents décrets. Outre l'article 10 sus-mentionné du décret du 2 mai 1938, l'article 8 du décret du 14 mai 1938, réglementant le séjour des étrangers en France a accordé des droits plus étendus à ceux qui séjournent depuis longtemps en France ou qui y ont des attaches sérieuses ; le décret-loi du 12 novembre 1938 répondait aux mêmes idées en subordonnant à certaines conditions de résidence en France, l'exercice des droits privés par les étrangers.

Cependant, même en présence des récents décrets-lois, il y a raison de se demander s'il est utile d'essayer d'améliorer la réglementation de l'expulsion, en particulier de vouloir des arrêtés motivés. Ce qui oblige à poser cette question est l'apparition d'un nouveau mode d'expulsion qui n'intervient pas sous forme d'acte administratif formel, et que M. le professeur Niboyet a justement appelé « l'expulsion larvée ou indirecte » : l'expulsion par retrait de la carte d'identité. Tout étranger faisant en France un séjour d'une certaine

durée doit être titulaire d'une carte d'identité discrétionnairement délivrée par le gouvernement, tandis que celui-ci peut, à tout moment, et sans motifs à fournir, la retirer. Or, la récente réglementation a profondément modifié le caractère traditionnel du refoulement, l'a désormais assorti de sanctions pénales : en vertu de l'article 2 du décret du 2 mai 1938, l'étranger qui s'est vu retirer sa carte d'identité doit quitter immédiatement le territoire français sous peine d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cent à mille francs. Parce que le délit à un caractère contraventionnel exclusif de toute bonne foi, l'étranger qui reste en France malgré le retrait de sa carte d'identité est pratiquement dans la même situation que celui à qui a été notifié un arrêté d'expulsion ; la seule différence résidant dans la peine, celle prévue par l'article 9 du même décret en cas d'infraction à arrêté d'expulsion étant plus forte. A quoi sert donc d'introduire l'obligation de motiver les arrêtés d'expulsion s'il est possible au gouvernement d'interdire à un étranger le séjour en France par un retrait non motivé de sa carte d'identité ? Admettre la première réforme, force à condamner l'expulsion indirecte. C'est ce qu'a prévu expressément le projet de la commission de la Société d'études législatives par l'exigence, pour l'expulsion, d'un arrêté légalement pris à cette fin.

D'ailleurs, admise ou non la nécessité de motiver les arrêtés, une réforme législative est nécessaire. En effet, l'étranger qui revient ou reste en France au mépris de l'arrêté d'expulsion le frappant, commet à la fois une infraction aux dispositions sur l'expulsion, et une infraction à la réglementation de la carte d'identité, attendu que par le fait même de l'arrêté d'expulsion, sa carte d'identité lui a été retirée. Dualisme extrêmement regrettable parce que ces deux infractions ne sont pas sanctionnées par les mêmes peines ; plus regrettable encore parce que désormais les deux sortes d'expulsions se trouvent dans le même texte, si tant est que les articles 8 et 9 du décret du 2 mai 1938 aient abrogé les dispositions de la loi de 1849. En tous cas, il est grandement désirable qu'une réforme vienne opérer une fusion entre la réglementation de la carte d'identité et celle de l'expulsion.

Section II. — *PROCEDURE DE L'EXPULSION*

Les arrêtés d'expulsion étant pris pratiquement sans aucune discussion préalable et n'étant pas motivés, les dangers d'arbitraire de la part de l'auteur de la décision sont fort à redouter ; ils sont aussi à craindre chez les agents d'exécution. Pour circonscrire leur liberté d'action

dans des limites bien définies, ont été prises certaines règles de procédure.

1° La mesure d'expulsion n'est jamais prise sans qu'il ait été procédé auparavant à une instruction. Il faut à cet égard, distinguer entre deux catégories d'étrangers : ceux qui ont été l'objet de condamnations criminelles ou correctionnelles de droit commun (1), et ceux qui n'ont pas subi de condamnations mais dont la présence sur le territoire français est jugée dangereuse. Cette distinction ne date que d'une circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 décembre 1907 (2). Antérieurement, l'instruction était faite par le préfet qu'il s'agît d'étrangers condamnés ou non.

Le préfet a été dessaisi de l'instruction à fin d'expulsion des étrangers condamnés. En règle, le préfet compétent pour prononcer une expulsion est celui du département où les condamnés sont détenus. Or, la plupart du temps, ceux-ci sont écroués en dehors de leur département d'origine ou de celui où le crime ou le délit a été commis ; par suite, le préfet ne savait rien d'eux. Désormais, le parquet doit aviser immédiatement l'administration afin que celle-ci statue au plus tard lors du prononcé du jugement ; le gardien-chef de la prison devra constituer un dossier d'expulsion sous forme de notices individuelles (3). Celles-ci sont rédigées en deux exemplaires, dont l'un demeure aux mains du gardien-chef et est annexé par la suite au procès-verbal de notification de l'arrêté d'expulsion, et dont l'autre est adressé directement au ministère de l'Intérieur. Toutes les notices individuelles doivent être classées au casier judiciaire central, en vertu d'une circulaire du ministre de la Justice du 4 novembre 1879.

Contre les étrangers condamnés pour délits politiques, non condamnés ou même non inculpés, il est procédé comme antérieurement à la circulaire du 8 décembre 1907. Une instruction n'est ouverte que si le chef du parquet en

---

(1) C'est une circulaire du ministre de l'intérieur du 20 juillet 1893 qui a prescrit l'ouverture d'une instruction à fin d'expulsion contre tout étranger condamné correctionnellement à moins qu'il ne s'agisse « de condamnations minimes et pour des délits de peu d'importance, ou dont la nature ne constitue pas un danger pour l'ordre public ».

(2) *Bull. min. int.*, 1907, p. 822.

(3) Les notices individuelles — dénommées dans la pratique administrative « questionnaires des détenus passibles d'expulsion » — ont été prescrites par une circulaire du ministre de l'intérieur du 18 décembre 1885. Elles contiennent des renseignements sur l'identité du détenu, sa situation de famille, situation militaire, les motifs de la condamnation et ses antécédents; elles contiennent également le signalement anthropométrique et des observations particulières à chaque détenu.

saisit le préfet auquel il fournit des renseignement, tels que rapports de police, informations particulières de source diplomatique. Une enquête est faite par les autorités locales: sous-préfet, gendarmerie, commissaire de police. Le préfet rédige ensuite un rapport motivé qu'il envoie avec le dossier au ministre de l'Intérieur sous le timbre de la sûreté générale.

L'arrêté d'expulsion est pris en général sitôt après l'achèvement de l'instruction afin d'expulsion. Cependant, en ce qui concerne certains étrangers visés par traités la procédure subit un temps d'arrêt. Aux termes de ces traités (4), les citoyens des Etats signataires ne peuvent être expulsés qu'après que les motifs d'expulsion et les documents qui les établissent ont été communiqués aux agents diplomatiques ou consulaires de leur nation respective. Il va de soi que les Français bénéficient de la même faveur dans ces divers pays.

2° Les mentions que doit contenir l'arrêté d'expulsion sont fort brèves. L'arrêté, non motivé, se borne à l'emploi d'une formule vague indiquant que la présence de tel étranger est de nature à compromettre la sûreté publique ; il mentionne également si l'expulsé gagnera librement la frontière ou y sera conduit, et dans ce cas, à quelle frontière il sera conduit ; il fixe enfin le délai dans lequel l'expulsé doit quitter le pays.

3° L'arrêté n'est pas, pour autant, exécutoire. La notification est la formalité essentielle à défaut de laquelle il est inopérant. La jurisprudence attache à cette formalité une importance capitale, en décidant que, pour que l'individu expulsé qui rentre en France soit punissable, il faut, en principe, que l'arrêté d'expulsion lui ait été notifié (5). Depuis la circulaire du 8 décembre 1907 c'est le gardien-chef de la prison qui, ayant reçu l'arrêté directement du ministre de l'Intérieur, le notifie aux individus condamnés

---

(4) Traités conclus par la France avec la Bolivie : 9 déc. 1834, art. 3, par. 2 ; l'Equateur : 6 juin 1843 ; le Guatémala : 8 mars 1848 et acte d'accession de Costa-Rica; le Honduras : 22 février 1856 ; le Salvador : 2 janvier 1858 ; le Pérou : 9 mars 1861 ; la Bavière : 30 mai 1868.

Les garanties accordées par ces traités peuvent être invoquées par les nationaux des Etats qui ont conclu avec la France des traités contenant la clause de la nation la plus favorisée au point de vue du droit de séjour et d'établissement.

(5) Aix, 27 août 1897 ; Paris, 4 févr. 1898 : *Journ. du droit internat. privé*, 1898, p. 370 ; v., dans la doctrine, Bès de Berc, *op. cit.*, p. 80 ; Féraud-Giraud : *Réglementation de l'expulsion des étrangers en France :* Clunet, 1890, p. 414.

pour crimes ou délits de droit commun. Procès-verbal de la notification est dressé et signé par le gardien-chef et l'intéressé (6).

Quand l'étranger est libre, la notification a lieu dans la forme administrative, ordinairement par le commissaire de police ou le maire. Un procès-verbal est également dressé. Dans les 8 jours qui suivent la réception de l'ampliation de l'arrêté d'expulsion, avis de la notification doit être donné au ministre de l'Intérieur et faire connaître la date du départ de l'expulsé (7).

Ce régime de la notification, rencontre des difficultés considérables dans la pratique. De l'impossibilité fréquente de retrouver l'étranger, résultent de nombreuses et vaines investigations en vue de procéder à l'accomplissement de la notification. Ainsi à Paris, environ un tiers des arrêtés d'expulsion ne peuvent être notifiés (8). Il serait facile d'y remédier, en renforçant les mesures de surveillance des étrangers en France par un contrôle plus rigoureux de leurs changements de résidence et déplacements. D'autre part, l'extension du pouvoir pour les tribunaux d'ordonner l'expulsion aurait pour effet de faciliter la formalité essentielle de la notification.

Il est d'ailleurs une façon de s'assurer d'une notification valable, c'est-à-dire, faite à personne ; l'administration en use souvent, c'est la détention administrative, prévue par des circulaires du ministre de l'Intérieur des 22 janvier 1852, 15 avril 1878, 17 août 1908, 25 janvier 1910, et exercée par les préfets (9). L'étranger est détenu depuis le début de l'instruction jusqu'à la notification. Ainsi est assurée l'efficacité de l'ordre d'expulsion.

La détention administrative a été très vivement critiquée comme attentatoire à la liberté individuelle, comme illégale,

---

(6) Si l'étranger est illettré, deux témoins, un gardien et un détenu constatent que la notification a été faite. S'il ne comprend par le français, la notification doit lui être faite dans sa langue maternelle : circ. min. int. 10 mars 1869 (Code des prisons, Paris, 1875, IV, p. 454). Sans cette formalité, il n'y a pas d'infraction à l'arrêté d'expulsion : Alger, 15 mai 1902 (Clunet, 1903, p. 837).

(7) Note de la Direction générale de la sûreté publique du 18 nov. 1895.

(8) Il ne s'agit ici que des étrangers qui sont en liberté. On n'a évidemment pas à craindre que les étrangers condamnés et emprisonnés se soustraient à la mesure qui les attend.

(9) *Bull. offic. min. de l'int.*, 1878, p. 139 ; *Journ. du droit* internat. privé, 1911, p. 746 ; Bès de Berc, op. cit., p. 79.

non prévue par la loi du 3 décembre 1849 (10). A ces objections il est aisé de répondre que la détention administrative n'est pas en opposition avec l'esprit du droit de l'expulsion, mais bien au contraire, en est la conséquence nécessaire. En pareille matière tout ne peut pas être prévu ; lorsqu'une mesure est rendue inévitable par les circonstances, elle n'est pas illégale. Lorsque commence le péril social, la liberté individuelle doit cesser.

Sa légitimité a été affirmée par Arthur Desjardins dans sa sentence arbitrale du 26 décembre 1989 rendue à propos de l'affaire Ben Tillet entre la Belgique et la Grande-Bretagne. « Attendu qu'en reconnaissant à l'Etat le droit d'expulser, on ne saurait lui dénier les moyens d'assurer l'efficacité de ses injonctions ; — qu'il doit pouvoir surveiller les étrangers dont la présence lui paraît dangereuse pour l'ordre public et, s'il craint que ceux auxquels il interdit son territoire n'échappent à cette surveillance, les garder à vue... »

Ceci posé en principe, ce qu'il s'agit de savoir, c'est, ainsi que l'a recherché heureusement le jurisconsulte, si le gouvernement, dans l'exercice de cette surveillance ne dépasse pas les limites de son droit. Or, ce qui a été critiqué surtout dans la détention administrative n'est pas tellement son principe que ses applications abusives, le fait, par exemple, de l'administration ne pouvant assurer à temps la conduite à la frontière de détenir « administrativement » les condamnés expulsés au delà de l'expiration de leur peine.

Une réforme radicale est intervenue en 1910. Une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 1er mars, pénétrée de respect pour la liberté individuelle, a décidé « qu'en aucun cas la constitution des dossiers et la mise à exécution des arrêtés d'expulsion ne pourront avoir pour conséquence le maintien dans les prisons en état de détention administrative, des étrangers libérables ». Le régime de la détention administrative n'existe donc plus et les étrangers libérables sont effectivement libérés. Le régime des expulsés libres ne fonctionne, d'ailleurs, effectivement que depuis la fin de la guerre mondiale, les nécessités de la défense nationale ayant exigé le rétablissement de la détention administrative jusqu'en 1919. Les inconvénients de cette réforme généreuse se sont rapidement fait sentir. L'étranger qui a subi sa peine doit déclarer le domicile où il va se retirer ; bien souvent il n'en a pas ou, s'il en a un, il n'est pas obligé d'y rester. Il est pratiquement impossible de contrôler sa déclaration ; d'ailleurs la fausse déclaration

(10) V. notamment Hubert : *Gaz. des trib.* du 1er oct. 1897.

ne comporte aucune sanction. L'étranger déclare donc ce qu'il veut. C'est pourquoi tant d'arrêtés d'expulsion ne sont pas suivis d'exécution effective.

En vérité, une réforme pourrait être faite, qui, comme toutes les réformes en matière d'expulsion, devrait reposer sur l'idée de classification des étrangers suivant la durée de leur séjour dans le pays. A l'égard des étrangers résidant depuis peu de temps en France, il n'y a absolument aucun inconvénient à rétablir la détention administrative, le principe du respect de la liberté individuelle devant s'effacer, en pareille matière, devant les exigences de la défense sociale. Par contre, la détention administrative serait illégitime à l'encontre de ceux y résidant depuis longtemps. Elle serait, au surplus, inutile, ceux-ci ayant par définition des attaches sérieuses avec la France et pouvant donc être facilement retrouvés.

CHAPITRE IV

Des effets des arrêtés d'expulsion

Ils tiennent en deux propositions : l'étranger est exclu du territoire ; il lui est interdit d'y revenir.

Section I. — *EXCLUSION DU TERRITOIRE*

I. — Le problème est des plus importants. Un très grand nombre des arrêtés d'expulsion notifiés n'est pas suivi d'exécution effective. A côté des expulsés qui ne peuvent, existent ceux qui ne veulent pas quitter la France. Ils y ont ou bien des parents, une femme, des enfants ou bien des intérêts et ils y sont implantés depuis de longues années, n'ayant la plupart du temps, conservé aucune attache avec leur pays d'origine dont ils peuvent même ignorer la langue. Certains, au surplus, redoutent à juste titre la justice de leur pays : et d'autres envisagent avec effroi le spectre de la misère qui les attend dans un pays inconnu.

Tous, ils restent en France au mépris de l'arrêté d'expulsion. Les conséquences en sont déplorables à tous points de vue. Par le fait de l'expulsion les étrangers ont été privés des pièces réglementaires nécessaires pour travailler. Ne pouvant plus justifier d'aucun moyen avouable d'existence, ils sont amenés à rechercher leur subsistance dans le vol et ne cessent d'accroître le nombre de ceux qui, en toutes circonstances, sont prêts à troubler l'ordre public et la sécurité du pays.

En supposant même que, restés en France malgré l'arrêté d'expulsion, ils n'aient pas une conduite répréhensible, ils subissent condamnations sur condamnations pour infraction à arrêté d'expulsion. M. le substitut général Fatou a relevé dans le ressort de la cour d'Aix, 2.556 condamnations prononcées de ce chef en 1936 et 1937 ; dans la cir-

conscription pénitentiaire de Marseille, un quart des détenus provient de condamnations pour ce délit. Le même auteur, dans un article de la *Revue pénitentiaire et de droit pénal* de 1933 (1) a dressé un tableau des sujets étrangers le plus fréquemment condamnés à Marseille au cours de l'exercice 1930-1931 pour infraction à un arrêté d'expulsion. La lecture de ce tableau est extrêmement suggestive, notamment par la très grande disproportion existant entre la somme des condamnations pour infractions à arrêté d'expulsion et la nature et l'importance du délit ayant entraîné l'expulsion, le plus souvent très bénin tel que port d'arme ou vagabondage : l'Italien Selliti Pancrace, condamné le 12 mars 1924 à 24 heures de prison pour outrages publics à la pudeur, subit 9 ans, 8 mois et 21 jours de prison pour infraction à l'arrêté d'expulsion pris contre lui en 1910. Pareille situation est inhumaine, elle est également onéreuse pour les finances publiques et dangereuse pour l'ordre public : subissant dans des prisons où le travail n'est pas organisé le contact des malfaiteurs professionnels, les étrangers ne deviendront-ils pas eux-mêmes des criminels dangereux ou des fauteurs de désordre ?

Il importe donc que chaque arrêté d'expulsion, une fois notifié, soit suivi d'une exécution effective et que des mesures soient prises pour assurer efficacement l'exclusion du territoire des étrangers indésirables.

A. — Lorsque les étrangers ne sont pas très dangereux ou n'ont été condamnés que pour des délits de peu d'importance ou dont la nature ne constitue pas un danger pour l'ordre public, ils sont autorisés à quitter librement le territoire. Dans ce cas l'arrêté fixe le délai dans lequel l'expulsé devra quitter la France. La loi ne prescrit aucun délai et laisse toute latitude à l'administration. Ordinairement ce délai est assez variable. Le délai imparti en avril 1909 à l'ex-président Castro pour quitter la Martinique ne fut que de 9 heures ; la brièveté de ce délai était motivée par le désir de le contraindre à s'embarquer sur le transatlantique *Versailles* qui devait quitter Fort-de-France dans la soirée. Par contre, en mars 1927, le colonel Macia et les 16 conjurés du complot Catalan eurent 60 jours pour quitter la France. D'une manière générale, on peut dire que le délai est approximativement de 24 ou 48 heures.

Au regard des autres étrangers, de ceux dont la présence en France constitue un danger pour l'ordre public, la conduite de l'expulsé à la frontière a été prévue ; d'abord,

(1) p. 342-343.

pour les mendiants par l'article 6, titre 3 du décret du 24 Vendémiaire An II, qui organisait, en outre, et en quelque sorte, leur patronage. « Tout mendiant reconnu étranger sera conduit sur la frontière de la République aux frais de la Nation ; il lui sera passé trois sous par lieue jusqu'au premier village du territoire étranger. »

Elle a été également voulue par les lois sur l'expulsion depuis la loi du 3 décembre 1849 ; malheureusement ces lois ne sont pas appliquées la plupart du temps, faute de crédits. Autrefois, les étrangers expulsés étaient confiés au service des transfèrements cellulaires qui les conduisait à la frontière dans des voitures cellulaires ; le voyage était interminable et, bien souvent, la voiture à son retour à Nice ou à Marseille retrouvait l'expulsé, revenu là par un mode de locomotion plus rapide et moins désuet. Cette conduite à la frontière n'existe plus depuis la circulaire ministérielle qui a mis fin à la détention administrative. Les deux problèmes, en effet, sont intimement liés ; l'administration ayant adopté le système de la conduite à la frontière en voiture cellulaire ne pouvait assurer cette conduite à temps et détenait « administrativement » les expulsés.

Aujourd'hui, suivant une pratique devenue courante, un délai est simplement imparti à l'étranger pour quitter le territoire, si bien qu'il s'en va ou ne s'en va pas, et, le plus souvent il ne s'en va pas : lorsque l'administration s'en remet, pour leur départ, à la bonne volonté des expulsés, dont les ressources sont généralement nulles ou trop limitées, sa confiance est presque toujours déçue ; d'autre part, « munir l'expulsé, sans aucun autre contrôle, comme cela s'est fait, d'un billet de chemin de fer à destination de la frontière la plus proche ou de son choix, c'est vraiment trop attendre de lui et le tenter de s'arrêter en cours de route » (2). La conduite à la frontière devrait donc être organisée de façon efficace ; ainsi les prisons seraient débarrassées d'un nombre important de leurs détenus habituels.

L'accompagnement individuel jusqu'à la frontière est certainement la mesure la plus parfaite, mais a le défaut d'être très onéreux et de nécessiter un personnel nombreux pour l'assurer. Les départs groupés sont donc préférables malgré la difficulté matérielle de leur organisation. Naturellement, il ne peut plus s'agir de transports en voitures cellulaires, mais en trains avec un compartiment réservé aux expulsés. Pour assurer ces départs groupés, le rétablissement de la détention administrative est inévitable. Enfin, pour rendre ce système de convoi tout à fait efficace, il faut

(2) Lécrivain, *op. cit.*, p. 276-277.

s'assurer que les convoyés ne seront pas, peu après, refoulés sur notre sol par l'Etat limitrophe, et, dans ce but, veiller à ce que les expulsés aient leurs pièces d'identité et possèdent les visas nécessaires délivrés par les autorités compétentes des pays intermédiaires qu'ils doivent traverser.

En tout cas, l'expulsé doit pouvoir choisir la frontière par laquelle il entend sortir. Cela est conforme au principe de la liberté individuelle et a été consacré par l'article 33 du projet adopté à Genève par l'Institut de droit international. La loi française n'impose pas de règle à l'administration qui accorde souvent aux expulsés la faculté de sortir par la frontière de leur choix, si ce n'est qu'ils ne peuvent se rendre dans la principauté de Monaco en vertu de l'article 21 de la Convention du 10 avril 1912 conclue entre la France et la Principauté.

Dans la réalité des choses, l'expulsé n'est pas toujours laissé libre de choisir la frontière par laquelle il entend sortir du territoire. Le cas est significatif à cet égard de l'ex-président Castro qui fut embarqué à bord d'un paquebot à destination d'un port français.

B. — En outre, la pratique du refoulement des expulsés dont usent la plupart des Etat vient mettre un autre obstacle au choix de la frontière.

La France a pris des mesures pour l'éviter. Le 1er avril 1852 et le 15 septembre 1882, il avait été recommandé aux préfets de ne faire conduire sur le territoire italien que les étrangers de nationalité italienne établie et la même recommandation avait eu lieu le 7 juin 1859 quant aux Suisses. Une convention franco-bavaroise du 30 mai 1868 tendait également à prévenir le refoulement et contenait une stipulation aux termes de laquelle les deux gouvernements s'engageaient « à reprendre tout individu expulsé qui aura été considéré à tort comme sujet du pays auquel il a été rendu, aussitôt que l'erreur aura été reconnue ». Une circulaire du ministre de l'Intérieur Allain-Targé en date du 17 décembre 1885 a recommandé aux préfets de diriger les expulsés vers leur pays d'origine qui ne peut refuser de recevoir ses propres nationaux (3). Plus récemment, il a été convenu en 1891 dans un accord entre les gouvernements français et allemand que les expulsés ressortissants de l'un ou de l'autre pays ne pourront franchir la frontière qu'autant que leur nationalité résultera de pièces authentiques qu'ils pourront produire, ou, à défaut, d'une correspondance diplomatique. Les prescriptions de cet accord ont été étendues à tous les étrangers par une circulaire du ministre de

(3) *Journ. du droit internat. privé*, 1886, p. 697, 501.

la Justice du 2 octobre 1895 ; une note de la Chancellerie de 1904 est venue les rappeler et prescrire aux directeurs et gardiens-chefs des établissements pénitentiaires de restituer aux expulsés libérés toutes leurs pièces d'identité, afin d'éviter le refoulement.

En tout cas, certains étrangers expulsés ne sont jamais reconduits à leurs frontières nationales, ce sont les réfugiés politiques et les déserteurs. Sinon, ce serait une extradition déguisée, alors que l'extradition n'est pas admise à leur égard (4).

II. — En raison de l'exclusion du territoire, l'étranger expulsé se voit retirer sa carte d'identité qui est la seule pièce constatant son droit de résider en France (5). D'autre part, il perd pour l'avenir tout domicile ou résidence en France, au cas du moins d'expulsion individuelle. La Cour de Cassation a jugé, à propos de l'expulsion collective qui, lors de la guerre de 1870, par décret du 28 août frappa tous les Allemands résidant en France, qu'une semblable expulsion n'entraînait pas nécessairement perte du domicile en France pour les personnes sujettes à son application. Comme l'a dit M. Pillet dans sa note au Sirey sous cet arrêt « les expulsions de ce genre sont des mesures à effet purement momentané, et qui dès lors n'ont rien d'inconciliable avec le maintien du domicile dans le lieu même que la personne se voit contrainte d'abandonner pour un temps » (6). Au cas d'expulsion individuelle, le maintien du domicile de l'étranger en France est au contraire incompatible avec l'arrêté d'expulsion qui le frappe.

Cependant si l'expulsé, quoiqu'ayant perdu le droit de résider en France, continue à y résider, des conséquences s'ensuivent qu'il y a lieu de fixer, attendu que l'on ne saurait tenir cette résidence pour non avenue. Ainsi, le

---

(4) V. supra, p. 9 et 10.

(5) Depuis une circulaire du 14 décembre 1917 (*Bull. offic. min. int.* 1917, p. 538), elle doit être retirée à l'étranger expulsé par l'autorité chargée de notifier l'arrêté, et tenue de remettre un récépissé de retrait. Mention de l'arrêté d'expulsion doit être portée sur la carte d'identité retirée. L'étranger doit remettre le récépissé au fonctionnaire de la police ou de la gendarmerie au point de sortie de la frontière.

(6) Ville de Genève C/Consorts de Civry, à propos de la succession du duc de Brunswick : Req. 1er juillet 1895 : S. 96-1-225, note Pillet ; *Rev. de droit internat. privé*, 1907, p. 187.

tribunal civil de Narbonne a jugé le 8 novembre 1900 (7) que la disposition de l'article 3, avant-dernier paragraphe de la loi du 9 avril 1898, limitant les ouvriers étrangers victimes d'accidents, qui cesseront de résider en France, à une indemnité en capital égale à trois fois la rente qui leur avait été allouée, ne peut être appliquée à l'ouvrier étranger qui a continué de résider en France, bien que frappé par un arrêté d'expulsion. La résidence au sens de ce texte s'entend d'une habitation de fait.

L'expulsion est considérée comme un fait du prince, comme un événement de force majeure qui vient suspendre l'exécution des contrats. En conséquence, le bail qu'un individu, expulsé par la suite, pourrait avoir passé est résilié de plein droit, sans qu'il y ait lieu à aucun dédommagement. Ainsi en a décidé la Cour de Paris dans un arrêt du 29 avril 1872 (8). A l'inverse, récemment, le tribunal de Luxembourg (9) n'a pas admis un locataire étranger à se prévaloir de l'arrêté d'expulsion qui l'avait frappé pour réclamer le remboursement des loyés payés par lui d'avance et, aux termes du bail, acquis au bailleur si le locataire n'exécutait pas le bail. L'argument invoqué par le tribunal est qu'un fait de force majeure doit être indépendant de la volonté de celui qui l'invoque ; or, l'étranger avait la possibilité de provoquer par des actes le rendant indésirable dans le pays, l'arrêté d'expulsion qui l'a frappé. Pareil raisonnement est inadmissible ,l'extension de cette exception des matières civiles aux matières pénales est d'abord très discutable ; d'autre part, le tribunal de Luxembourg présume l'existence d'une faute de l'étranger, puisqu'il y a lieu de penser que, s'il n'avait pas donné prétexte à expulsion, aucune mesure de rigueur n'aurait été prise contre lui. C'est donc à l'étranger qu'il appartiendrait d'établir qu'il ne pouvait prévoir la mesure prise contre lui, et qu'il n'a été ni directement, ni indirectement en son pouvoir de l'empêcher. Une telle preuve est en fait impossible.

---

(7) *Trib. de Narbonne,* 8 novembre 1900 : S. 1904-2-178 et *J. du droit internat. privé,* 1901, p. 108 ; Paris, 3 janvier 1903 : S. 1904-2-173 et D. 1904-2-92. Nancy, 5 mai 1904 (recueil des arrêts de Nancy, 1904, p. 149) ; 13 juin 1905 : *Rev. de droit internat. privé,* 1907, p. 545.

Surville : *Revue critique de législation et de jurisprudence,* 1902, p. 137.

Serre : *Les ouvriers étrangers et la législation française du travail : J. du droit internat. privé,* 1902, p. 982.

(8) S. 1872-2-228 ; D. 1872-2-145.

(9) 14 janvier 1931 : S. 1931-4-24.

Les sanctions encourues par l'étranger restant en France au mépris de l'arrêté d'expulsion qui le frappe sont les mêmes que celles frappant l'étranger qui, après avoir été expulsé de France, y est rentré à nouveau. Il en a été décidé ainsi par un arrêt de la cour de Paris du 13 novembre 1897 (10). Un étranger peut contrevenir à un arrêté d'expulsion de deux manières, soit en restant en France au mépris de l'injonction à lui adressée de quitter le territoire, soit en y rentrant après en avoir été expulsé. La loi a prévu explicitement les deux cas qui exposent, tous deux, leur auteur aux mêmes peines. Cette solution résulte aussi de l'esprit de la loi. L'injonction de sortir du territoire français suffit à rendre le séjour de l'étranger en France désormais illicite ; la conduite à la frontière n'est qu'une simple mesure d'exécution sans plus. Il serait, d'ailleurs, illogique et choquant que l'étranger dédaigneux de l'arrêté d'expulsion pris contre lui se trouvât dans une condition plus favorable parcequ'au lieu de l'expulsion manu militari, lui aurait été laissée la faculté de sortir librement ou accordé un délai pour quitter la France (11).

Section II

INTERDICTION DE REVENIR SUR LE TERRITOIRE

I. — Pour être efficace, elle doit être sanctionnée par une peine. L'article 22 du projet de Genève porte que « l'Etat peut assurer l'effet des arrêtés d'expulsion en soumettant les inculpés qui y contreviennent à des poursuites devant les tribunaux et à des peines à l'expiration desquelles le condamné est conduit à la frontière par la force publique ». En France, le retour non autorisé de l'expulsé est resté longtemps sans sanction. La loi du 28 Vendémiaire An VI sur les passeports avait bien permis au gouvernement d'expulser les étrangers, mais ne prononçait aucune peine contre les contrevenants, pas plus, d'ailleurs, que l'article 272 du code pénal à l'égard des vagabonds trouvés en France malgré un arrêté d'expulsion pris contre eux. La loi du 1er mai 1834 prorogeant celle du 21 avril 1832 prévoyait un emprisonnement d'un mois à six mois ,mais ne s'appliquait qu'aux réfugiés politiques.

---

(10) D. 1899-2-75 ; S. 1898-2-70.

(11) En Angleterre, la même peine frappe l'étranger trouvé dans le Royaume après un ordre d'expulsion, soit qu'il ne l'ait pas quitté, soit qu'il y soit revenu.

A. — La première pénalité en la matière date de l'article 8 de la loi du 3 décembre 1849. L'étranger contrevenant à un arrêté d'expulsion peut être condamné à un emprisonnement d'un à six mois ; après l'expiration de sa peine, il sera conduit à la frontière. Cette peine s'applique à la fois à l'étranger qui reste en France au mépris de l'arrêté d'expulsion et à celui qui y rentre après en avoir été expulsé. Elle s'applique également lorsque l'expulsion a été prononcée à la suite d'une condamnation pour vagabondage, l'article 272 du code pénal étant expressément visé par l'article 8 de la loi de 1849 (1).

En Algérie et aux colonies, la peine encourue par l'expulsé réfractaire est la même qu'en France. La loi de 1849, étant une loi de sûreté générale, trouve comme telle, application de plano sur tout le territoire français, donc en Algérie ; d'autre part, elle a été rendue applicable aux étrangers dans nos colonies par une loi du 29 mai 1874. L'individu expulsé d'Algérie ou par le gouverneur d'une colonie ne peut rentrer en France et réciproquement.

La peine portée à l'article 3, alinéa 3, de la loi du 8 août 1893 contre l'étranger contrevenant à une expulsion qui l'a frappé parce qu'il a fait sciemment une déclaration fausse ou inexacte reproduit celle prévue par la loi du 3 décembre 1849.

L'article 9 de cette loi admet l'octroi des circonstances atténuantes et, en cas de récidive, l'élévation de la peine à un an. Les délinquants primaires peuvent bénéficier de la loi de sursis : celle-ci s'applique, en règle, aux infractions prévues par les lois spéciales (2).

B. — La loi de 1849 s'est bientôt révélée insuffisante. Elle convenait « à une époque où l'autorité administrative avait les moyens de garder les frontières, d'assurer la surveillance des étrangers et de faire reconduire, leur peine expirée, ceux qui avaient été condamnés pour infraction à l'arrêté d'expulsion » (3); la multiplication, en

---

(1) *Cf* une abondante jurisprudence : (Crim, 27 mars 1852 : S. 1852-1-380 ; D. 1852-1-28). — (Trib.-correct. d'Hazebrouck, 3 février 1859 : D. 1859-3-22). — (Colmar, 17 novembre 1862 : S. 1863-2-105). — Amiens, 24 mars 1876 : S. 1876-2-152). — Antérieurement à la loi de 1849, la sanction de l'art. 272 était l'art. 45 code pénal.

(2) Crim. 22 décembre 1892 (2 arrêts) : S. 1903-1-103 et 104 ; D. 1893-1-157 ; Alger, 4 mai 1901 : S. 1903-2-297 ; D. 1903-2-143 ; Amiens, 3 janvier 1903 : S. 1904-2-36 ; trib. correct. Lyon, 23 juin 1904 : S. 1904-2-319.

(3) Rapport précédant le décret-loi du 30 octobre 1935 instituant des pénalités à l'égard des étrangers expulsés. *J. O.* du 31 octobre 1935, p. 11.489.

France, des étrangers, encore accrue par la facilité des communications a rendu plus difficile le contrôle administratif. D'autre part, la peine d'emprisonnement prévue était trop courte et avait perdu tout effet d'intimidation, d'autant plus que les juges français accordaient largement les circonstances atténuantes aux contrevenants et ne les condamnaient qu'à quelques jours de prison. Il s'ensuivait que, dans la pratique, la quantité était grande d'étrangers condamnés trois ou quatre fois, souvent plus, pour être rentrés en France. Enfin le régime exigeait réforme sur un autre point encore : celui de la conduite à la frontière, qui avait été perdue de vue, sous prétexte notamment de respecter la liberté individuelle des expulsés.

Un décret-loi du 30 octobre 1935 a apporté au régime de l'expulsion une réforme portant sur deux points. Tout d'abord, il augmente les pénalités prévues par les articles 8 de la loi de 1849 et 3 de celle du 8 août 1893. La peine est désormais un emprisonnement de six mois à deux ans. D'autre part, il prescrit que par le jugement de condamnation, le tribunal ordonnera, après l'expiration de sa peine, la reconduite du condamné à la frontière.

Ce décret n'est pas entré effectivement en vigueur quant à la reconduite à la frontière : l'ordre n'est exécuté que si l'administration le peut ou le veut. Le parquet en donne avis au préfet ; l'administration n'a pas changé d'attitude, faute de crédits, le texte n'ayant pas précisé sur quels crédits « justice ou intérieur » devraient être imputés les frais de conduite des expulsés. M. le substitut général Fatou signalait en 1936 (4) que cette difficulté était à la veille d'être tranchée, la Direction du budget se proposant de demander un crédit supplémentaire de 400.000 francs au titre du chapitre 23 du ministère de l'intérieur.

C. — Les sanctions ont été considérablement modifiées par les décrets-lois de 1938, 2 mai 1938, article 9 et article 13 modifié par le décret-loi du 24 juin 1939, 12 novembre 1938, article 24. Les peines ont été augmentées : l'infraction à un arrêté d'expulsion est désormais punie d'un emprisonnement de 6 mois à 3 ans (5).

L'article 8 de la loi du 3 décembre 1849 visait les infractions à l'article 272 du code pénal. L'article 9 du décret-loi du 2 mai 1938 contient pareille référence. Par contre,

---

(4) « *A propos du problème des étrangers en France et de leur expulsion non suivie d'exécution effective* » dans la *Rev. sc. crim. et de droit pénal comparé*, 1936, p. 320.

(5) Art. 9 du décret-loi du 2 mai 1938, remplacé par l'art. 24 du décret-loi du 12 novembre 1938.

l'article 24 de celui du 12 novembre, qui l'a remplacé, renvoie à l'article 273 du code pénal qui a trait uniquement aux vagabonds français. Pareille modification a de quoi étonner, d'autant plus quelle est introduite dans un texte spécial aux étrangers. Faut-il la considérer comme une simple erreur typographique ? Bien que cela paraisse la solution probable, il semble difficile de l'admettre, aucun rectificatif n'ayant été publié depuis le 13 novembre 1938, date de la promulgation du décret-loi. Il en résulte que, les dispositions pénales étant de droit étroit, les vagabonds étrangers qui auront contrevenu à l'article 272 du code pénal ne pourront plus à l'avenir être condamnés à une peine de 6 mois à 3 ans de prison. Bien plus, ils n'encourront plus aucune sanction pénale car l'infraction à l'article 272 du code pénal était déjà punie par l'article 8 de la loi du 3 décembre 1849. Or celle-ci a été implicitement abrogée par le décret-loi du 2 mai 1938. Telle est la solution qu'impose l'interprétation restrictive du texte, qui est de règle en matière pénale. Elle est très regrettable et certainement contraire à l'intention des auteurs du décret.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 avait ordonné aux tribunaux d'énoncer en leurs jugements que le condamné serait, à l'expiration de sa peine, reconduit à la frontière. Désormais, la mesure aura lieu de plein droit. L'article 9 du décret-loi du 2 mai 1938, dans sa rédaction primitive et aussi dans celle que lui a donné le décret-loi du 12 novembre, porte en effet : « A l'expiration de sa peine, il sera conduit à la frontière ».

L'innovation la plus importante consiste dans la suppression du bénéfice de la loi de sursis et des circonstances atténuantes (6). C'est une réforme peu heureuse qui va astreindre les juges à appliquer mécaniquement la loi et à se montrer sévères sans aucune distinction possible. Elle est certainement en opposition avec le mouvement de la science criminelle moderne en faveur de l'individualisation de la peine. La meilleure solution consisterait à ne supprimer les circonstances atténuantes qu'en cas de récidive, le seul qui appelle une aggravation certaine (7).

---

(6) Art. 13 du décret-loi du 2 mai 1938 complété par le décret-loi du 24 juin 1939.

(7) C'est la solution adoptée par la commission de la Société d'études législatisves dont certains membres ont émis des doutes sur la régularité juridique des dispositions excluant pour l'étranger le sursis et les circonstances atténuantes au regard du droit international, spécialement des conventions diplomatiques par lesquelles la France s'est engagée à appliquer à certains étrangers le même régime légal qu'à ses nationaux.

Enfin, le décret-loi du 12 novembre 1938 a complété le système de répression en prévoyant, dans l'alinéa 4 de son article 24, la peine de la relégation pour tout étranger ayant, dans un intervalle de dix ans, encouru trois condamnations pour infraction à un arrêté d'expulsion, à condition que l'une au moins de ces trois condamnations soit supérieure à un an d'emprisonnement. Le rapport préliminaire y trouve « la seule sanction efficace pour éviter la violation répétée des mesures d'éloignement prise par les autorités françaises ».

Du point de vue des principes généraux de la répression, il ne peut être que formulé les plus sévères critiques sur l'introduction de ce nouveau cas de relégation. Il y a, en effet, contradiction manifeste à supprimer le sursis et à prévoir la relégation au bout de trois condamnations. Puisque les circonstances atténuantes ne peuvent plus être accordées, les règles normales de la récidive conduisent à infliger, dès la deuxième poursuite, une peine d'un an d'emprisonnement. Par suite, dès la troisième condamnation, les conditions de la relégation au sens de l'article 24 du décret-loi du 12 novembre 1938 sont encourues, et le juge est obligé de prononcer cette peine. Ce système de répression manque certainement de logique (8).

C'est également d'un point de vue plus spécial que l'article 24, alinéa 4, mérite le blâme (9). Le texte ordonne la relégation en cas d'infraction renouvelée soit à l'article 8 de la loi du 3 décembre 1849, soit aux articles 9, paragraphe premier, et 11, paragraphe 2, du décret du 2 mai 1938. La référence à l'article 8 de la loi de 1849 est assez étonnante, car on aurait pu légitimement en croire les articles 7 et 8 implicitement abrogés par la promulgation du décret du 2 mai 1938, dont les articles 8 et 9 sont la reproduction quasi intégrale, sauf en ce qui concerne la durée de la peine. Il faut donc en conclure que puisque l'alinéa 4 de l'article 24 du décret-loi du 12 novembre 1938 vise l'article 8 de la loi du 3 décembre 1849, cette loi qui n'a été abrogée formellement par aucun texte, est toujours en vigueur. Par suite de cette interprétation que commandent à la fois la lettre du texte et le principe que les dis-

---

(8) La proposition de loi Fatou-Sarran et le projet de loi de la commission de la Société d'études législatives prévoyaient également la relégation en cas de récidive, mais ils laissaient au juge son pouvoir normal d'appréciation en maintenant pour lui le droit d'accorder les circonstances atténuantes.

(9) Morice, *Commentaire du décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la situation et à la police des étrangers* : les Lois Nouvelles 1939 ; 1re partie, p. 75 et suivantes.

positions pénales sont de droit étroit, l'infraction à l'article 272 du code pénal, visée expressément par l'article 8 de la loi de 1849 continuera à être sanctionnée pénalement et les condamnations prononcées en raison de cette infraction entreront en compte pour la relégation. C'est également une conclusion des plus regrettables que, puisque cet article 8 est toujours en vigueur, l'infraction à l'arrêté d'expulsion est punie de peines différentes : deux ans de prison par l'article 8 de la loi de 1849 dans sa rédaction de 1935 et trois ans par l'article 9 du décret du 2 mai 1938.

D'autre part, si la référence faite à l'article 11, paragraphe 2, du décret du 2 mai 1938, touchant les infractions à arrêté d'assignation à résidence, ne soulève aucune difficulté, il n'en est pas de même de celle faite à l'article 9, paragraphe premier. Celui-ci, dans la nouvelle rédaction que lui a donnée l'article 24 du décret-loi du 12 novembre vise non plus l'article 272, mais l'article 273 du code pénal. Par suite, l'infraction à l'article 272 n'entrera pas en compte pour l'application de la relégation. Or il vient d'être démontré que l'article 8 de la loi de 1849 qui vise expressément les infractions à l'article 272 du code pénal est toujours en vigueur. Pareille situation est absolument incohérente et montre avec quel peu de soin ont été rédigés les décrets-lois de 1938 sur les étrangers.

Un moyen de réduire cette contradiction serait peut-être de dire que la loi de 1849 reste abrogée, mais qu'afin de faire jouer la relégation le plus rapidement possible, les condamnations prononcées en vertu de la loi de 1849 et intervenues antérieurement au 3 mai 1938 entreront en compte pour la relégation ; ce pourquoi les rédacteurs du décret auraient visé l'article 8 de la loi du 3 décembre 1894. Cette interprétation, sans doute plus logique, n'est ni juridique ni conforme au principe de stricte interprétation des textes pénaux.

En résumé, les innovations apportées au système de la répression de l'infraction à arrêté d'expulsion par les décrets de 1938 sont les plus contestables. La seule mesure susceptible d'approbation consiste dans l'augmentation des pénalités. Pour le reste, une prompte réforme et une mise en harmonie des divers textes s'imposent (10).

---

(10) Il est à noter également que l'alinéa 4 de l'art. 24 complète la loi du 27 mai 1885 sur la relégation. Comme il se réfère au décret du 2 mai 1938, la loi de 1885 vise désormais une condamnation prononcée en vertu d'un texte de 1938 !

II. — L'application de ce régime, spécialement la qualification et la détermination du délit, n'est pas moins importante.

A. — D'un point de vue extérieur, pratique, c'est une règle que les arrêtés d'expulsion sont portés au bulletin n° 1 du casier judiciaire, en vertu de l'article premier de la loi des 5-7 août 1899 sur le casier judiciaire. La commission de la Société d'études législatives a demandé avec juste raison qu'y fussent mentionnés également les décrets rapportant la naturalisation ou la réintégration, ou portant déchéance de la qualité de Français. Il est bon, en effet, qu'au jour où cet étranger sera poursuivi, les magistrats connaissent le retrait de la nationalité française et puissent prononcer contre lui une décision d'expulsion, les causes de retrait de la nationalité française étant bien souvent analogues aux causes d'expulsion.

En tout cas, la jurisprudence récente (11), tenant compte de l'esprit nouveau en matière de répression, a affirmé le caractère inéluctable des arrêtés d'expulsion et sanctionné impitoyablement les infractions à ces arrêtés quelque intéressante que pût être la situation personnelle de l'étranger ou quelles que fussent les mesures de bienveillance accordées par une autorité autre que le signataire de l'arrêté.

B. — En ce qui concerne les conditions de l'infraction à arrêté d'expulsion, il est d'évidence, comme l'a dit un arrêt de la cour de Douai du 25 juillet 1853 (12), que « il faut, pour pouvoir appliquer la peine, que l'expulsion ait été prononcée en exécution de la loi, par l'autorité à qui elle en confère le droit et suivant le mode et les formes qu'elle prescrit. » Il s'agissait, en l'espèce, d'infraction à un arrêté par lequel le préfet avait prononcé l'expulsion d'un étranger, non en exécution de l'article 7 de la loi de 1849, mais en vertu d'une autorisation temporaire et révocable du ministre de l'intérieur. Un tel arrêté a été déclaré dépourvu de toute sanction pénale. L'arrêté d'expulsion doit, d'autre part, avoir été pris, non seulement en exécution de la loi, mais également suivant les formes légales. Sinon, il ne saurait obliger celui contre lequel il est intervenu, et les tribunaux correctionnels devraient relaxer le prévenu. Il faut notamment que l'arrêté d'expulsion ait été notifié à l'étranger.

---

(11) Trib. correct. Bordeaux : 15 février, 1er mars et 4 avril 1940, *Gaz. Pal.*, 30 avril et 2 mai 1940.

(12 D. 1857-2-67.

Il faut, en deuxième lieu, que le retour de l'expulsé sur le territoire ait été volontaire (13). Par suite, les étrangers, qui ne restent, sur le territoire de l'Etat qui les a expulsés, que parce qu'ils ont été refoulés par les pays voisins, ne doivent pas être poursuivis pour infraction à l'arrêté. C'est tout récemment, d'ailleurs ,que cette solution a été admise.

C. — Sujet de telles conditions, le délit d'infraction à arrêté d'expulsion est-il instantané, c'est-à-dire consommé après l'accomplissement de certains faits ; ou bien successif, c'est-à-dire perpétué par le maintien d'un certain état de choses, de telle sorte que la violation de la loi pénale se continue tant que cette situation n'a pas cessé ? La réponse à cette question a une très grande importance au point de vue de la prescription, laquelle court, pour les infractions continues, du jour seulement où le délit a cessé sans qu'il y ait à tenir compte de celui où il a commencé (14).

La Cour de Douai, dans un très important arrêt du 21 décembre 1893, qualifie l'infraction à un arrêté d'expulsion de « délit successif, qui ne consiste pas uniquement dans le fait de retour en France de l'étranger expulsé, mais qui se continue pendant tout le temps du séjour de l'étranger en contravention à l'arrêté pris contre lui » (15). Pour justifier cette solution, elle rapproche les deux hypothèses que la loi prévoit et que vraisemblablement elle a entendu assimiler. Comme le dit M. Despagnet dans sa note au Dalloz sous cet arrêt « s'il y a délit continu dans le fait d'un étranger qui se soustrait à l'expulsion, il doit y en avoir un aussi dans le fait de rester en France après y être rentré contrairement à un arrêté et sans autorisation. On ne voit pas comment le séjour par lui-même serait un délit continu dans le premier cas et ne le serait pas dans le deuxième ».

Un autre caractère du délit est qu'il rentre dans la catégorie des infractions matérielles, lesquelles existent par

---

(13) Par a contrario : Ch. Crim., 3 mai 1900 (D. 1903-1-28, S. 1902-1-296) : « L'étranger frappé d'un arrêté d'expulsion qui ne rentre en France (ou en Algérie) pour participer aux opérations du recrutement que sur l'invitation du fonctionnaire même qui lui avait précédemment notifié l'arrêté d'expulsion, ne peut être considéré comme contrevenant à un arrêté d'expulsion et puni comme tel en vertu de l'art. 8 de la loi du 3 décembre 1849. »

(14) V. de Lapradelle et Niboyet, *op. cit.* n° 150 ; trib. simple police Paris, 19 janvier 1899, *Gaz. Trib.*, 1899-2-232.

(15) D. 1894-2-251, note Despagnet ; S. 1898-2-70.

cela seul que le fait punissable a été accompli, tandis que, pour les autres délits, l'intention coupable doit accompagner le fait poursuivi pour le rendre passible de la peine. Ce caractère a été affirmé par la jurisprudence (16). Il semble, en effet, que l'article 9 du décret du 2 mai 1938 soit exclusif de toute intention délictuelle ; « que si l'on était tenté de penser le contraire, la rédaction même de l'article 9 du décret du 2 mai 1938 suffirait, par elle-même, à détruire cette opinion ; qu'en effet le texte punit de la peine d'emprisonnemnt tout étranger expulsé qui se soustrait à l'exécution des mesures énoncées dans l'article précédent », c'est-à-dire qui n'aura pas quitté la France dans le délai fixé ou « qui y aura pénétré de nouveau sans autorisation » ; que le défaut de départ dans le premier cas et l'action de rentrer dans le deuxième cas, sont, l'un comme l'autre, suffisants pour que le délit soit pleinement réalisé ; qu'il est au surplus impossible de préciser en quoi pourrait consister, en pareille matière, l'intention coupable, dès lors que le prévenu a reçu, en temps voulu, notification de l'arrêté le concernant et qu'il connaît, par conséquent, la mesure de police dont il est l'objet » (17).

En tout cas, le caractère d'infraction matérielle reconnu au délit d'infraction à arrêté d'expulsion ne suffit pas à exclure l'application de l'exception de force majeure. Il est admis par l'unanimité de la doctrine et de la jurisprudnce que son effet justificatif se manifeste à l'égard des délits purement matériels aussi bien qu'à l'égard des délits intentionnels. Il résulte simplement du caractère d'infraction matérielle que, l'intention coupable étant présumée, la partie poursuivante n'a pas à en apporter la preuve.

Plus délicate est la question de chose jugée. Un individu poursuivi pour infraction à un arrêté d'expulsion, condamné ou acquitté, peut-il être de nouveau poursuivi ? Autrefois, il était admis qu'il convenait de faire une distinction suivant qu'il s'agissait d'une sentence d'acquittement ou de condamnation (18).

---

(16) V. notamment trib. correct Bordeaux, 18 avril 1940, *Gaz. Pal.*, 2 mai 1940. Une opinion dissidente se trouve dans un arrêt de la cour de Bordeaux du 18 avril 1940 (*Gaz. Pal.* n° 164 du 24 juin au 6 juillet 1940), décidant que l'intention chez le prévenu de se soustraire à la mesure qui le frappe était une condition nécessaire de la culpabilité.

(17) Trib. correct. Bordeaux, 25 avril 1940 : *Gaz. Pal.* n° 164 du 24 juin au 6 juillet 1940.

(18) Crim., 18 avril 1839 (S. 1839-1-889) ; 8 janvier 1885 (S. 1885-1-400 ; D. 1885-1-272) ; Aix, 12 janvier 1898 (*J. du droit intern. privé*, 1899, p. 724).

Les tribunaux correctionnels de Marseille et de Nice en dernier lieu (19) avaient décidé, au nom de la chose jugée, qu'un individu acquitté, motif pris de sa qualité de Français, du chef d'avoir contrevenu à un arrêté d'expulsion ne pouvait, en vertu du même arrêté, être poursuivi à nouveau au cours de son séjour en France. Ils s'appuyaient sur le caractère continu du délit d'infraction à arrêté d'expulsion, la prolongation du séjour en France ne devant être considérée que comme la continuation du délit pour lequel l'étranger a été acquitté, et non comme constituant une infraction nouvelle. D'autre part, il serait choquant de penser qu'un homme puisse être puni parce qu'il s'est fié à une décision de justice, et ce, d'autant plus que l'infraction à un arrêté d'expulsion est un délit matériel pour lequel la bonne foi ne compte pas. D'ailleurs, l'administration a un moyen simple et commode de venir à bout de l'indésirable renvoyé des fins de la poursuite pour violation d'un précédent arrêté, c'est de prendre un second arrêté d'expulsion (20).

En ce qui concerne les sentences de condamnation, M. Martini (21) estimait que l'expulsé condamné pour infraction à arrêté d'expulsion pouvait de nouveau être poursuivi, sans qu'il fût besoin de prendre un nouvel arrêté, s'il continuait, à l'expiration de sa peine, à résider en France ou s'il y rentrait après en être sorti une deuxième fois En effet, « la condamnation n'a puni que l'état délictueux antérieur elle ne peut absoudre d'avance l'état délictueux postérieur ni en subordonner la répression à un nouvel arrêté ou à une nouvelle injonction », La jurisprudence admettait ce point de vue sans aucune difficulté (22).

---

(19) Marseille, 9 décembre 1898, *J. du droit intern, privé*, 1899, p. 731, *in-fine*-732 et Nice : 13 janvier 1899 *ibid.*, 1899, p. 724.

(20) En fait l'administration n'y avait pas recours lorsque le contrevenant avait été renvoyé des fins de la poursuite en sa qualité de Français : c'eût été porter échec au principe de l'autorité de la chose jugée. Par contre, rien ne s'opposait à ce qu'elle en usât si le premier arrêté avait été déclaré illégal comme pris par une autorité incompétente.

(21) Martini, *op. cit.*, p. 164-165.

(22) Besançon, 24 octobre 1904, *Rev. de droit int. priv.*, 1906. p. 739, note Hubert et Lacoste qui ont critiqué cet arrêt. Selon eux, « une deuxième poursuite peut être repoussée par la maxime non bis in idem, lorsqu'elle est fondée sur le maintien de l'état délictueux constitutif du délit continu qui a déjà fait l'objet d'une première répression ; il faut donc une nouvelle mise en demeure pour donner naissance à un nouvel état de choses susceptible de poursuites nouvelles ».

Aujourd'hui, depuis un arrêt de la chambre criminelle du 20 octobre 1932 (23), il n'y a plus à distinguer entre sentences d'acquittement et de condamnation. La solution est la même dans les deux cas. « Après une décision judiciaire, soit de condamnation, soit d'acquittement, les individus expulsés du territoire français, chaque fois qu'ils y sont trouvés, sont en état de délit flagrant, et cet état ne peut, en devenant permanent, avoir pour conséquence de les affranchir de toute répression ultérieure. » Au premier abord, cet arrêt étonne et paraît contraire à l'équité ; pourtant, cette solution est celle qu'impose la logique du droit. Sans doute, le délit d'infracion à arrêté d'expulsion est un délit continu qui, comme le délit d'habitude, est un délit unique et global, qui ne prête pas à découpage. Mais son unité peut être brisée ; elle le sera, comme le dit M. le professeur Hugueney dans sa note sous cet arrêt, « lorsqu'il aura fait l'objet d'une poursuite suivie de jugement. Tout le monde à peu près le reconnaît dans l'hypothèse où le jugement est un jugement de condamnation. Il serait absurde et scandaleux que cette condamnation fût pour l'avenir un brevet d'impunité. Mais ce qui est vrai en cas de condamnation l'est également en cas de relaxe; la sentence de relaxe, comme la sentence de condamnation, opère purge, elle emporte interruption, dislocation du délit ». Par suite, peu importe que le délit ancien et le délit nouveau soient de même nature et qu'ils aient été commis par la même personne. Après un jugement définitif, un délit nouveau commence ,et ce qui a été jugé par rapport au délit ancien ne l'est pas par rapport au délit nouveau ; ce sont deux délits distincts. D'ailleurs, en matière pénale comme en matière civile, l'autorité de la chose jugée n'est qu'une autorité relative (24).

---

(23) S. 1935-1-33, note Hugueney ; *Gaz. Pal.*, 1932-2-746.

(24) La jurisprudence a adopté, il y a déjà longtemps, la même solution en ce qui concerne l'infraction au ban de surveillance, Crim., 19 décembre 1868 : S. 1869-1-486.

CHAPITRE V

Recours contre l'arrêté d'expulsion

L'arbitraire gouvernemental dans l'acte d'expulsion ne pouvant être limité préventivement, il faut se borner à essayer de le contrôler une fois la décision prise. C'est là l'objet des voies de recours. La tendance actuelle en droit interne est de les multiplier et de les élargir ; elle ne se développe qu'avec plus de lenteur en droit international.

Section I

VOIES DE RECOURS DU DROIT INTERNE

I. — Comme recours non contentieux, il y a d'abord le recours gracieux auprès de l'auteur de l'acte, qui, comme tout auteur d'un acte administratif quelconque, peut toujours suspendre ou rapporter l'arrêté d'expulsion. Si celui-ci émane d'un préfet, l'étranger a à sa disposition le recours hiérarchique auprès du ministre de l'intérieur. Les recours gracieux n'étant soumis à aucune règle, leur efficacité n'est évidemment pas très grande.

Il existait un troisième recours non contentieux : c'était l'interpellation devant les Chambres : le ministre de l'intérieur, en prenant les mesures d'expulsion engageait sa responsabilité devant le Parlement. Il n'existe plus aujourd'hui, où, en vertu de la nouvelle Constitution, les ministres ne sont responsables que devant le Chef de l'Etat. La majorité des auteurs voyait là la principale garantie contre l'arbitraire gouvernemental en matière d'expulsion. C'est une opinion excessive. Les cas qui ont donné lieu à des débats devant le Parlement étaient toujours des expulsions retentissantes — par exemple celles de l'abbé Delsor

et de Mgr. Montagnini — où de grandes questions politiques étaient en jeu. Par contre, il n'y eut jamais un député ou un sénateur interpellant le gouvernement dans l'intérêt d'un étranger, alors qu'aucune combinaison politique ne le dictait ni qu'aucun intérêt électoral ne le justifiait.

II. — Les recours contentieux sont plus intéressants parce qu'ils offrent de plus sérieuses garanties à l'étranger et parce que, faute aux lois d'avoir prévu expressément aucune voie de recours contre les arrêtés d'expulsion, c'est uniquement par le jeu des principes généraux que s'est édifiée une jurisprudence suffisamment protectrice des droits individuels.

1° La défense du prévenu devant les tribunaux correctionnels a été pendant longtemps la seule voie de recours que l'étranger eût à sa disposition. L'individu poursuivi pour infraction à l'arrêté d'expulsion peut exciper devant le tribunal correctionnel de l'illégalité de l'arrêté dont il est l'objet et obtenir son renvoi des fins de la poursuite. C'est là l'application du grand principe que le juge de l'action est juge de l'exception, et que le juge répressif a le droit et le devoir d'apprécier, sauf disposition contraire de la loi, tous les éléments constitutifs des infractions qui lui sont soumises. Par suite, la juridiction compétente pour statuer sur l'infraction doit être également compétente pour apprécier la légalité de l'acte qui sert de base à la poursuite. C'est une règle traditionnelle énoncée à l'égard de tous les réglements administratifs par l'article 471, 15° code pénal : Elle est unanimement admise par la doctrine et la jurisprudence (1) et a été fréquemment appliquée aux arrêtés ministériels prononçant l'expulsion d'un étranger (2).

Du principe qu'il incombe au juge de vérifier l'existence de tous les éléments constitutifs de l'infraction, découle une autre conséquence, c'est que, « la qualité d'étranger étant un élément constitutif de la contravention à un arrêté d'expulsion, il appartient au tribunal correctionnel, saisi de la connaissance de cette infraction à la loi pénale, de statuer sur l'exception de nationalité soulevée par le pré-

---

(1) V. notamment Crim., 22 mars 1907, à propos d'un arrêté préfectoral autorisant un lieutenant de louveterie à exercer certaines battues, D. 1908-1-352.

(2) V. notamment Conseil d'Etat, 14 mars 1884 : Morphy : S. 1886-3-2 ; Lebon, p. 213. — Laferrière : *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édit., 1896, t. I, p. 53, note 4 et p. 480.

venu » (3). Et « c'est au ministère public qu'incombe la preuve de l'extranéité, en cas de contestation de la part du prévenu » (4).

Le tribunal correctionnel devant lequel se trouve soulevée une question de nationalité à l'occasion d'une infraction à un arrêté d'expulsion est donc compétent pour résoudre cette question et n'en doit point renvoyer l'examen aux tribunaux civils ; ceux-ci, en vertu des articles 326 et 327 du Code civil sont seuls compétents pour statuer sur les réclamations d'état, mais les questions de nationalité ne sauraient leur être assimilées. Quelle est dès lors l'autorité au civil de la sentence correctionnelle renvoyant l'inculpé des fins de la poursuite, motif pris de sa qualité de Français ? La Cour d'Aix, dans un arrêt du 6 décembre 1900 a jugé que « la question de nationalité ainsi résolue par le tribunal correctionnel saisi d'une infraction à un arrêté d'expulsion, ne saurait être soumise à un examen nouveau devant aucune juridiction répressive ou civile ». M. Lacoste, dans sa note sous cet arrêt, a vivement et à bon droit critiqué cette double solution. Quant à l'autorité au civil de la sentence correctionnelle d'abord, la décision du tribunal correctionnel qui a déclaré français l'individu prévenu d'infraction à arrêté d'expulsion a effet *erga omnes ;* or, le tribunal n'a entendu à l'encontre des allégations du prévenu que les arguments du ministère public, et, peut-être parmi les personnes qui vont être désormais obligées de traiter cet individu comme français dans les rapports de droit privé en existe-t-il qui ont de meilleurs arguments à faire valoir et qui pourraient démontrer son extranéité. D'autre part, continue l'annotateur, la qualité en laquelle la société figure dans un procès n'est pas indifférente au point de vue de la recherche de la vérité ; Or, il se pourrait « que le représentant de la société combattît la prétention d'un individu au titre de français — d'une manière plus énergique, et avec des moyens plus décisifs, dans le procès engagé au civil en vue de l'inscription sur le tableau de recensement, que dans

(3) Trib. correct de Bonneville, 10 janvier 1913 : *Gaz. Pal.*, 1913-1-408 et *Journal du droit internation privé*, 1913, p. 908.

(4) Arrêts Gillebert : Paris, 11 juin 1883 (S. 1883-2-177) confirmé par Crim., 7 décembre 1883 (D. 1884-1-209 et S. 1885-1-89). — Ce sont ces deux arrêts qui ont posé pour la première fois la doctrine de la compétence des tribunaux correctionnels. Ils ont été suivis par de nombreux arrêts et jugements :Lyon, 2 avril 1890 : S. 1891-2-173 ; Alger, 26 octobre 1899 : S. 1903-2-11 ; Aix, 6 décembre 1900 : S. 1902-2-17, note Lacoste ; Trib. civ. Nice, 6 janvier 1893 : D. 1893-2-345, note Dupuis ; trib. correct. Bonneville, précité.

la poursuite pénale pour infraction à la loi de 1849 ». Enfin, si un individu poursuivi pour infraction à un arrêté d'expulsion soutient qu'il est français, en cas de doute sur sa nationalité, le tribunal correctionnel devra le traiter comme un français et l'acquitter, car, en matière pénale, le doute doit profiter à l'inculpé. Cette règle n'existe pas en matière civile et, par suite, si le tribunal civil avait le droit d'examiner de nouveau la question de nationalité, en cas de doute, le prévenu serait traité comme un étranger. M. Lacoste termine sa note en critiquant la solution donnée par l'arrêt qu'il y a également chose jugée pour les tribunaux de repression. Il soutient, au contraire, que « dans une poursuite pénale à raison d'un fait délictueux, les questions qu'il a fallu préalablement résoudre pour statuer sur le premier fait peuvent être examinées de nouveau si la solution préalable en est également nécessaire pour statuer sur le deuxième » (5).

La défense du prévenu par le moyen de l'exception d'illégalité devant la juridiction correctionnelle n'est pas, à proprement parler, une voie de recours, puisque c'est au moment seulement où il est poursuivi que l'étranger fait valoir l'exception tirée, soit de l'illégalité de la mesure prise à son encontre, soit de sa qualité de français. Or « il est contraire aux principes du droit moderne et au respect de la liberté individuelle qu'une personne soit obligée de subir l'emprisonnement pour faire valoir ses droits » (6). C'est, d'ailleurs ce qui s'était produit dans l'affaire Gillebert précitée : ce dernier contrevint à l'arrêté d'expulsion qui l'avait frappé afin d'être inculpé et de pouvoir faire ainsi juger la question de sa nationalité.

2° Des voies de recours proprement dites. Le principe a été admis par l'Institut de droit international dans ses Règles de Genève (7). En France, la possibilité n'en a été

---

(5) La découverte de la nationalité française d'un individu condamné pour infraction à arrêté d'expulsion est un fait nouveau autorisant le recours en révision : Crim., 22 avril 1898 : S. 1899-1-473 ; 6 juillet 1899 : S. 1901-1-297 ; 28 décembre 1929 : *Gaz. Pal.*, 1930-1-24.

(6) De Lalande dans la *Rev. prat. de droit intern. privé*, 1892, II, p. 66.

(7) Art. 34 : « Il est désirable que, pour les expulsions ordinaires, même en dehors des cas où, de par la loi, la personne est déclarée exempte d'expulsion, on ouvre à l'expulsé un recours à une haute cour judiciaire ou administrative, indépendante du gouvernement. » L'art. 36 refuse le recours lorsque l'expulsion est prononcée contre « les étrangers qui, en temps de guerre ou au moment où une guerre est imminente compromettent par leur conduite la sécurité de l'Etat ».

dégagée que par l'application des principes généraux : le Conseil d'Etat, contrôlant l'action de l'administration, fait un large usage de l'annulation pour excès de pouvoir. Pourrait-il également annuler les arrêtés d'expulsion ?

A) Pendant longtemps, la haute juridiction, rangeant les arrêtés d'expulsion parmi les actes de gouvernement, se refusa à accueillir les recours dirigés contre eux (8). A partir de 1884 s'est produit un revirement de jurisprudence dont le point de départ semble être dans les observations du commissaire du gouvernement Le Vavasseur de Précourt en vue de l'arrêt du 14 mars 1884 (9). Dans cette affaire, le Conseil d'Etat rejeta encore le pourvoi contre un arrêté d'expulsion, mais seulement parce que la requête avait été tardivement formée, que la question avait été soulevée au cours de poursuites dirigées devant le tribunal correctionnel pour contravention à l'arrêté d'expulsion, et que c'était dès lors à ce tribunal seul qu'il appartenait de statuer sur le moyen de défense tiré de l'illégalité de l'arrêté ; il résulte des circonstances de la cause et des considérants même de l'arrêt que, si la requête n'avait pas été irrecevable pour les deux raisons sus-indiquées, le recours eût été accueilli. Au surplus, le commissaire du gouvernement Le Vavasseur de Précourt avait déclaré : « Le recours pour excès de pouvoirs au Conseil d'Etat nous paraît, d'ailleurs, le seul efficace au cas où, l'arrêté d'expulsion n'étant pas exécuté, l'intéressé voudrait néanmoins, le faire annuler... Nous estimons donc qu'il y a lieu de ne pas exclure complètement le recours pour excès de pouvoirs en cette matière ».

C'était une porte ouverte, sans doute assez timidement, elle n'en a pas moins constitué le point de départ d'une jurisprudence nouvelle. Dans un arrêt du 14 mars 1890 (10), le Conseil rejeta encore le pourvoi contre un arrêté d'expulsion, mais il résulte de la rédaction de l'arrêt que la voie du recours pour excès de pouvoir n'est pas absolument fermée en ce qui concerne les arrêtés d'expulsion. Aujourd'hui, il est admis sans conteste que ceux-ci peuvent être l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat s'ils sont entachés d'excès de pouvoir ou de vice de forme. Cette jurisprudence repose sur une appréciation

---

(8) C. E. 4 août 1836, Naundorff : S. 1836-2-445 et Lebon, p. 379 ; 8 décembre 1853, dame de Solms : D. 1854-3-85 et Lebon, p. 1.037 ; 22 janvier 1867, Radzivill ; Lebon, p. 94 ; 8 décembre 1882, Laffon : D. 1884-3-69 et Lebon, p. 983.

(9) Morphy : S. 1886-3-2 ; Lebon, p. 213.

(10) Ribès : Lebon, p. 290 ; D. 1891-3-92.

féconde et exacte du caractère de l'expulsion : simple mesure de police, et non acte de gouvernement.

Toutefois le Conseil a rendu, le 4 janvier 1918, un arrêt qui peut faire surgir des doutes sur ce qu'aurait été la durée du revirement de jurisprudence. Il semble qu'il ait fait revivre la caduque théorie des actes de gouvernement, en déclarant insusceptible de recours la décision par laquelle le ministre de l'intérieur avait prescrit l'internement dans un dépôt spécial pendant la durée des hostilités du requérant, sujet belge ayant subi en France plusieurs condamnations pénales et ayant été avant la guerre, l'objet d'un arrêté d'expulsion du territoire français dont les circonstances du moment avaient rendu impossible l'exécution (11). Ces inquiétudes sont dissipées à la lecture des considérants d'un arrêt rendu à propos de l'Arrangement international du 30 juin 1928 : « Considérant que les mesures de cette nature (les expulsions) sont susceptibles d'être déférées au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoirs... » (12).

B) La légalité d'un arrêté d'expulsion est donc susceptible d'être discutée soit devant les tribunaux correctionnels, soit devant le Conseil d'Etat. Le principe est certain, mais dans quelle mesure exactement cette légalité peut-elle être mise en discussion ?

Le pouvoir d'appréciation des tribunaux judiciaires et du Conseil d'Etat comporte une limite : il leur est interdit de connaître des motifs de l'expulsion (13). De très nombreuses décisions de jurisprudence sont venues décider que l'arrêté ministériel qui ordonne l'expulsion d'un étranger est une mesure de police et d'ordre public dont les tribunaux de l'ordre judiciaire n'ont « pas à apprécier l'opportunité et les motifs ; l'autorité administrative a seule qualité pour le rapporter ou en suspendre les effets et l'autorité judiciaire ne saurait, en aucun cas, faire échec à cette préro-

---

(11) Du Graty, Lebon, p. 1, cet arrêt a été violemment critiqué par M. Jèze : « Les principes juridiques sont sacrifiées et l'esprit de légalité dans notre pays n'en sort pas renforcé. » (*Rev. du droit publ.*, note sous cet arrêt, p. 212).

(12) C. E. 21 octobre 1936, Giloff, D. H. 1937, p. 6 ; Lebon, p. 898.

(13) Cette solution a été adoptée par l'art. 35 des Règles de Genève de l'Institut de droit international et par la plupart des Etats, Allemagne, Espagne, Luxembourg, Grande-Bretagne..., par le Brésil même, bien que le droit d'expulsion y ait été limité par la loi ; le tribunal se borne simplement à examiner si le requérant se trouve dans les catégories d'individus pouvant être expulsés.

gative » (14). La même solution se trouve dans les arrêts du Conseil d'Etat (15) et sa justification dans le principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, d'une part, et dans celui de l'administration active et de l'administration contentieuse, de l'autre. Un juge, qu'il appartienne à l'ordre judiciaire ou à l'ordre administratif, ne peut s'immiscer dans l'exercice d'un droit réservé à l'administration active ; ce qu'il ferait s'il appréciait l'opportunité et les motifs d'un arrêté d'expulsion.

Sans aucune doute, l'impossibilité de connaître des motifs de l'expulsion est justifiée en ce qui concerne les tribunaux correctionnels : la séparation des autorités judiciaire et administrative est un principe intangible de notre organisation judiciaire.

En est-il de même eu égard au Conseil d'Etat ? Pour lui faire déférer les arrêtés d'expulsion par la voie du recours pour détournement de pouvoir, M. Duguit, promoteur de cette thèse (16), écrit que « dans le droit français d'aujourd'hui, il n'y a pas d'acte discrétionnaire au sens propre du mot. Quel que soit l'acte que fait l'agent public, il n'est légal qu'à la condition que son auteur agisse en vue du but qu'a eu le législateur en lui donnant pouvoir à cet effet. C'est à la juridiction compétente pour apprécier la légalité de l'acte administratif qu'il appartient de décider si l'agent public est resté dans les limites du but légal ». Or le pouvoir d'expulser un étranger a été accordé au ministre de l'intérieur dans un but de police générale, pour protéger la tranquillité publique et la sécurité nationale. « S'il est établi que le ministre, en prononçant l'expulsion, a été effectivement déterminé par un but de police, le Conseil d'Etat n'est certainement pas compétent pour apprécier le bien-fondé de la décision; il ne peut pas s'immiscer dans l'administration active et sortirait au premier chef de son rôle s'il statuait sur ce point. » Mais si le requérant

---

(14) Besançon, 9 mars 1892 : D. 1892-2-424 ; Crim., 15 novembre 1934 (D. 1935-1-11, note Donnedieu de Vabres ; S. 1936-1-195) ; 25 juin 1937 : *Gaz. Pal.*, 1937-2-480 ; 17 décembre 1937 : *Gaz. Pal.*, 1938-1-297 ; 19 octobre 1938 : *Gaz., Pal.*, 1938-2-681 ; Bordeaux, 18 avril 1940 : *Gaz. Pal.* n° 164 du 24 juin au 6 juillet 1940.

(15) C. E., 26 décembre 1902 : Rapi : D. 1904-3-55, Lebon, p. 793 ; 12 décembre 1913, Osdenwald, Lebon, p. 1.250 ; 8 mars 1940, Kaboloeff : *Gaz. Pal.*, 3 mai 1940.

(16) Duguit : *Traité de droit constitutionnel*, 2e édit., t. V. p. 90-91. *Cf* Bonnard : *Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir :* dans la *Rev. du droit publ.*, 1923, p. 363. Michoud : *Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*, 1913, p. 101.

parvient à établir, qu'en prononçant l'expulsion le ministre a été déterminé par un but étranger à la police générale, le Conseil d'Etat devra annuler l'arrêté d'expulsion pour détournement de pouvoir. Et M. Duguit d'ajouter qu'il ne voit pas pourquoi le Conseil d'Etat n'admettrait pas cette thèse à propos des arrêtés d'expulsion qui sont « des actes administratifs parfaitement déterminés » ; il fait, en effet, un très large usage de l'annulation pour détournement de pouvoir sans qu'il y ait à distinguer s'il s'agit d'un acte administratif à portée individuelle ou d'un acte à portée générale, ni de quelle autorité il émane. Au surplus, cette annulation ne constitue en aucune façon un empiètement sur l'administration active ; ce n'est qu'une application des principes généraux dont s'inspire toute la jurisprudence du Conseil d'Etat (17).

La seule objection qui puisse être faite à l'admission du recours pour détournement de pouvoir en la matière — et elle a été faite par M. Duguit lui-même — consiste dans la difficulté de la preuve pour le requérant : « On s'imagine assez malaisément un ministre se déterminant, quand il prononce l'expulsion d'un étranger, par des raisons autres que celles tirées de l'ordre public et de la tranquillité. Mais c'est là une pure question de fait. »

Quoi qu'il en soit, le recours pour détournement de pouvoir contre les arrêtés d'expulsion n'est pas admis en droit français. Ne le sera-t-il pas dans certains cas ? Des doutes peuvent s'élever à la lecture des motifs d'un arrêt récent (18). On lit en effet dans les motifs : « Considérant que les mesures de cette nature (expulsions) sont susceptibles d'être déférées par la voie du recours pour excès de pouvoir, mais que Nicolas Giloff n'établit pas que la décision attaquée soit entachée de détournement de pouvoir et n'invoque la violation d'aucune disposition législative. » Sans doute, n'est-ce là qu'un bien faible indice d'un revirement de jurisprudence.

Des doutes plus sérieux peuvent naître de la Convention de Genève du 28 octobre 1933, relative au statut international des réfugiés, qui n'autorise les gouvernements à expulser les réfugiés que pour des raisons de sécurité

---

(17) Il a été indiqué supra, p. 72 à 74 que la commission de la Société d'études législatives a proposé que les arrêtés d'expulsion fussent motivés ; il s'ensuivrait le droit pour l'intéressé de se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Aussi bien la commission admettait que l'arrêté fût déféré à la haute juridiction, soit pour excès, soit pour détournement de pouvoir.

(18) C. E., 21 octobre 1936, Giloff : D. H. 1937, p. 6 ; Lebon, p. 898.

nationale ou d'ordre public. Cette disposition semble exclure le droit du gouvernement de ne pas motiver l'arrêté d'expulsion ; dès lors, peut se discuter la question de savoir si un pourvoi pour détournement de pouvoir ne serait pas recevable devant le Conseil d'Etat. Cela paraît nécessaire : sinon, étant donnée l'imprécision de la notion d'ordre public, il n'y aurait en fait aucune limite à l'arbitraire gouvernemental et la Convention du 28 octobre 1933 deviendrait lettre morte (19). Malgré la valeur de ces considérations, il ne semble pas qu'il y ait à attendre un revirement de jurisprudence. Le Conseil d'Etat a toujours montré une attitude très ferme en ce qui concerne la non admission du recours pour détournement de pouvoir contre les arrêtés d'expulsion et aucun symptôme ne permet pour le moment de supposer qu'il s'en départisse, bien au contraire. En effet, il a rendu récemment un arrêt dans un cas voisin, celui de l'article 10 du décret du 2 mai 1938 instituant au profit de certains étrangers une procédure contradictoire avant qu'une mesure d'expulsion ne soit prise à leur encontre, à condition que cette mesure ne soit pas provoquée par des motifs touchant à l'ordre public ou à la sécurité nationale : « La question de savoir si un étranger est ou non dans le cas d'obtenir le bénéfice de ladite procédure, y est-il dit, n'est pas de nature à être discutée devant la juridiction contentieuse. » (20)

En tout cas, des deux recours ci-dessus étudiés, celui pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat est certainement préférable à l'autre. Le droit qu'a le contrevenant d'invoquer, pour sa défense, l'illégalité de l'arrêté d'expulsion ne saurait être considéré comme l'équivalent de l'action en annulation devant le Conseil d'Etat. Il n'est, en effet, ni juridique ni équitable d'exiger que la partie lésée soit réduite à la défensive devant le juge de répression.

Néanmoins, même le recours en annulation n'est pas parfait à tous égards. Il doit d'abord être exercé à bref délai. D'autre part, le Conseil d'Etat se tient pour compétent seulement pour juger de la légalité extrinsèque de l'arrêté. L'individu, contre lequel a été pris un arrêté d'expulsion, s'il prétend pour demander l'annulation de cet

---

(19) Le Conseil d'Etat a rendu un arrêt à propos de cette convention, lequel malheureusement n'apporte aucune lumière sur la question. Il se borne, en effet, à déclarer que, du moment qu'un arrêté d'expulsion visant un réfugié est motivé par des raisons d'ordre public, il ne viole aucune disposition de la Convention : C. E., 8 février 1939, Guéron : *Gaz. Pal.*, 1939-1-733.

(20) 3 avril 1940, Salom, *Gaz. Pal.*, 3 mai 1940.

arrêté n'avoir pas perdu la nationalité française, soulève « une question préjudicielle de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire » (21).

3° Ne serait-il donc pas possible de s'adresser directement au tribunal civil, juge de droit commun en la matière ? Cela serait évidemment la solution préférable, un moyen indirect mais très pratique de faire cesser les effets de l'arrêté d'expulsion. En effet, si le tribunal reconnaît que le demandeur est français, l'arrêté tombe automatiquement. Il est admis dans les pays qui ont tenté d'énumérer législativement les causes d'expulsion ; notamment aux Pays-Bas, l'individu expulsé, soit par ordre du juge de paix, soit par arrêté royal, peut recourir à la Cour de Cassation dans le cas où il prétend n'être pas étranger ou se trouver dans un cas excepté par la loi.

La question est encore discutée en France, mais il y a un précédent : l'affaire Abd-el-Hakim. Celui-ci, qui était conseiller d'Etat à la Cour du Maroc, fut expulsé en 1902 par le ministre de France. Il s'adressa au tribunal civil de la Seine pour voir déclarer que l'arrêté avait été pris sans droit, attendu qu'il n'était ni tunisien, ni protégé français mais marocain. Le jugement du tribunal civil de la Seine se déclarant compétent fut confirmé par arrêt de la Cour de Paris du 10 août 1904 : « Attendu que pour que la nationalité d'un individu puisse être légalement établie en France, la pré-existence d'un litige, soit d'ordre administratif, soit d'ordre judiciaire, à l'occasion duquel serait née la question d'extranéité n'est pas nécessaire ; qu'il suffit que le demandeur ait un intérêt, soit matériel, soit purement moral né et actuel, à opposer son extranéité à un défendeur ayant de son côté un intérêt également né et actuel à la contester... » (22). L'arrêt continuait en disant que devait être considéré comme ayant un intérêt né et actuel à faire constater sa nationalité par les tribunaux français l'individu frappé d'un arrêté d'expulsion par le gouvernement français à raison d'une nationalité étrangère déterminée à lui supposée. Etant donné ce précédent, il semble donc que rien ne s'oppose à ce que pareil recours soit admis à l'avenir.

4° En outre des recours en annulation d'un arrêté d'expulsion, l'action en dommages-intérêts est-elle possible ? Des dommages-intérêts peuvent-ils être alloués aux individus ayant souffert d'une expulsion illégale ou injustifiée? Au cas d'une expulsion illégale, le principe que des dom-

---

(21) C. E., 24 janvier 1908, Solari : S. 1910-3-48 ; Lebon, p. 85.

(22) *J. du doit intern. privé*, 1905, p. 180.

mages-intérêts peuvent être alloués ne fait pas de doute. Il a été admis par le commissaire du gouvernement. Le Vavasseur de Précourt, dans l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 14 mars 1884, ainsi que dans un autre arrêt rendu le 12 décembre 1884 (23) à propos d'un arrêté d'expulsion pris par le gouverneur de la Nouvelle Calédonie sans avoir pris l'avis du conseil d'administration de la colonie. Si le ministre ou le préfet n'a commis aucune faute lourde, c'est l'Etat qui devra nécessairement supporter les conséquences pécuniaires de l'arrêté illégalement pris. En cas de faute lourde de leur part, le ministre ou le préfet sont personnellement responsables, et l'action est de la compétence des tribunaux ordinaires, parce que la question de la liberté individuelle est sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire et rentre dans la compétence des tribunaux (24).

Au cas d'une expulsion injustifiée, les tribunaux ne sauraient certainement pas connaître de l'action en dommages-intérêts, puisqu'ils ne sont pas compétents pour apprécier les motifs et l'opportunité des arrêtés d'expulsion. Par contre, cette responsabilité pécuniaire est assez largement admise sur le plan international. C'est à l'Etat dont relève l'expulsé à réclamer une indemnité à l'Etat auteur de l'expulsion lorsque celle-ci a eu lieu dans des circonstances et pour des raisons qu'il ne consent pas à approuver.

Section II

RECOURS DU DROIT INTERNATIONAL (1)

Un Etat peut être empêché d'user arbitrairement du droit d'expulsion par les autres nations par réclamations diplomatiques ou par création de difficultés internationalls à l'Etat qui a mesuré du droit d'expulsion, enfin par actes de rétorsion. Il ne peut être question ici que des réclamations diplomatiques, application en la matière du droit de protection diplomatique qui appartient à tout Etat à l'égard

---

(23) Puech : D. 1886-3-54.

(24) Cependant, un arrêt de la cour de Paris du 29 janvier 1876 (S. 1876-2-297 ; D. 1876-2-41), a décidé le contraire : c'est à la juridiction administrative seule qu'il appartiendrait de connaître de l'action, dirigée contre l'Etat. Cet arrêt a été critiqué par M. Labbé dans sa note au Sirey. Il est à noter qu'il s'agissait d'une expulsion prononcée selon une procédure spéciale, par décret rendu en conseil des ministres, et qu'elle frappait un citoyen français, le prince Jérôme Napoléon.

(1) V. de Boeck, *op. cit.*, p. 605 et suivantes.

de ses nationaux. Il a toujours été respecté par la jurisprudence arbitrale et constitue une prérogative essentielle qui ne saurait être méconnue par l'Etat expulsant. Seul, le respect intégral des règles du droit des gens peut écarter une réclamation diplomatique ou l'empêcher de se produire. Par suite, il faut déclarer sans portée internationale, soit les stipulations de constitutions (2) ou de lois internes (3) aux termes desquelles il est interdit aux étrangers de recourir à la protection de leur patrie, soit les dispositions contenues en une loi sur l'expulsion ou le séjour des étrangers, déclarant que l'application de certaines mesures telles que l'expulsion ne pourra donner lieu à des réclamations par la voie diplomatique (4).

A maintes reprises il en a été fait usage et ce droit a abouti en général à de légitimes réparations. Bien souvent, il exerce une salutaire action préventive et joue comme une menace à l'égard de l'Etat qui se dispose à expulser un étranger dans des conditions contraires au droit international. Lorsque l'Etat expulsant rejette la réclamation faite par l'Etat dont relève l'expulsé, la plupart du temps, un compromis est signé et le différend soumis à un arbitre puisque « le point de savoir si un Etat a pu valablement expulser le national d'un Etat étranger venu sur son territoire et s'il n'a pas commis, à cette occasion, des actes motivant à sa charge des dommages-intérêts, peut être soumis par les deux Etats intéressés à l'examen d'un arbitre » (5).

De fait, les idées dont s'est inspirée la jurisprudence arbitrale sont les suivantes : le droit d'expulsion est, non pas illimité, mais soumis à certaines règles : reposer sur des motifs graves, assez précis pour pouvoir être formulés au gouvernement de l'Etat dont l'expulsé est ressortissant ; s'exercer sans rigueur inutile.

La jurisprudence arbitrale comporte, par rapport à la jurispudence interne, à la fois une supériorité et une infériorité : supériorité, en ce sens que les motifs de l'expulsion sont justiciables de l'arbitre et soumis à son examen ; infé-

---

(2) Constitution de Honduras de 1894, art. 15 : de Boeck, *op. cit.*, p. 491.

(3) Décret portugais du 2 septembre 1901 approuvant le règlement général provisoire pour l'exécution de la loi du 9 mai 1901 sur les concessions de terres dans les pays d'outre-mer : de Boeck, *op. cit.*, p. 491.

(4) Art. 10, loi du Vénézuéla du 16 juillet 1925 : *J. du droit internat. privé*, t. L. III, 1926, p. 1.170 et suivantes.

(5) Arthur Desjardins : aff. ; Ben Tillet — Belgique et Grande-Bretagne, sentence arbitrale rendue le 26 décembre 1898 : D. 1899-2-165.

riorité, parce que les réclamations diplomatiques n'aboutissent jamais à l'annulation de l'acte, mais simplement à une réparation pécuniaire.

Malgré la très grande étendue des pouvoirs des arbitres, il ne faut pas s'exagérer l'importance des recours du droit international. Ceux-ci comportent deux inconvénients : Tout d'abord, l'Etat ne prendra pas toujours en mains la querelle de son national indûment expulsé, le droit de protection diplomatique ne s'exercera évidemment pas au profit des réfugiés politiques ; il est, d'autre part, fort à craindre que l'expulsion d'un étranger dont la situation pécuniaire et sociale est modeste n'éveille pas l'attention de l'Etat dont il relève.

En outre, lorsqu'un Etat prend en mains la querelle de son national, il ne représente pas celui-ci dans l'instance, une relation juridique d'Etat à Etat est en cause. L'Etat, en demandant réparation, ne donne pas efficacité au droit de son national, mais à son propre droit d'exiger que ses nationaux reçoivent des autres Etats un traitement conforme aux exigences du droit international. Sans doute cette relation entraîne-t-elle habituellement l'octroi d'une indemnité à l'individu lésé, mais ce n'est là qu'une conséquence.

Ne serait-il pas possible à l'expulsé, sans passer par l'intermédiaire de l'Etat dont il est le national, de citer directement l'Etat expulsant devant une juridiction internationale? Dans l'état actuel du droit international positif une telle question ne saurait comporter de réponse définitive (6).

En résumé, les recours du droit international ne sont pas encore suffisamment organisés pour qu'il puisse être parlé de garanties sérieuses au profit de l'étranger expulsé.

---

(6) Dans une affaire White (Grande-Bretagne-Pérou ; sentence arbitrale du Sénat de Hambourg du 13 avril 1864), le réclamant a été admis à présenter un mémoire personnel devant l'arbitre ; mais il n'a pu être considéré comme ayant esté dans l'instance arbitrale, ni comme partie, ni comme tiers intervenant. Une part importante a été attribuée à l'individu dans l'organisation de la justice internationale des Etats de l'Amérique Centrale, dans celle des tribunaux arbitraux mixtes créés par les traités de paix de 1919-1923 et dans le projet d'une Cour internationale des prises maritimes élaboré à la deuxième Conférence de La Haye. Par contre, la Cour permanente de justice internationale n'a pas admis l'accès devant les juridictions internationales. Ni l'Institut de droit international, à propos de la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés sur son territoire à la personne ou aux biens des étrangers (session de Lausanne, 1927).

CHAPITRE VI

La cessation des effets des arrêtés d'expulsion

Deux causes de cessation des effets des arrêtés d'expulsion sont concevables : la volonté de l'auteur de la décision peut changer ; ou bien il s'est produit une modification dans l'état de l'individu qui en a été l'objet. La première de ces causes est facultative, l'auteur de l'arrêté d'expulsion étant toujours libre de modifier ou non sa volonté. Quant à la deuxième, elle est de droit.

A. — Sous l'empire des anciennes lois sur la nationalité jusqu'à celle du 10 août 1927 remaniée par le décret-loi du 12 novembre 1938, les expulsés pouvaient voir disparaître la mesure qui les frappait, en acquérant la nationalité française par le bienfait de la loi. La question n'offre plus qu'un intérêt rétrospectif ; cependant, il est bon de la rappeler brièvement à cause des discussions auxquelles elle a donné lieu en jurisprudence. La question se posait ainsi : l'arrêté d'expulsion cesse-t-il de droit à un moment déterminé, d'avoir effet à l'égard des individus appelés à devenir Français par le bienfait de la loi ?

Deux points étaient admis sans controverse : La femme étrangère épousant un Français, devenant française par son mariage, pouvait rentrer en France bien qu'elle eût été autrefois l'objet d'un arrêté d'expulsion. Depuis l'article 19 du décret-loi du 12 novembre 1938 qui a abrogé et remplacé l'article 8 de la loi du 10 août 1927, il n'en est plus de même. La femme étrangère qui épouse un Français ne devient française que sur sa demande expresse, sous forme de déclaration souscrite avant la célébration du mariage. Cette déclaration, qui ne prend effet que six mois après la

célébration du mariage, n'aura pas de résultat si la femme a fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence non rapporté (1).

Les mineurs devenus français par la naturalisation de leur père ou mère survivante pouvaient rentrer en France malgré l'arrêté d'expulsion les frappant. Désormais, aux termes de l'alinéa 4, chiffre 1er de l'article 7 de la loi du 10 août 1927, modifié par l'article 14 du décret-loi du 12 novembre 1938, n'acquerront de plein droit la nationalité française que les mineurs étrangers n'ayant pas fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence.

En ce qui concerne les autres étrangers appelés à devenir français par le bienfait de la loi, individus nés en France de parents étrangers et nés en France ou à l'étranger d'un ex-Français, la jurisprudence était divisée. La chambre civile de la Cour de Cassation soutenait que l'arrêté d'expulsion cesse de droit d'avoir effet si ces individus, à leur majorité, veulent rentrer en France pour user du bienfait de la loi (2). A l'appui de sa thèse, elle invoquait comme arguments que les individus appelés à devenir français par le bienfait de la loi ont un droit absolu d'acquérir la nationalité française, et que c'est une vocation légale dont une mesure de police ne saurait les dépouiller que si la loi s'en était clairement expliquée ; en outre, ces individus ne sauraient être traités plus défavorablement que les étrangers admis à domicile, pour qui, en vertu de l'article 7, § 2, de la loi de 1849, la mesure d'expulsion cessait d'avoir effet après un délai de deux mois si l'autorisation n'avait pas été révoquée par décision du gouvernement en Conseil d'Etat.

A ce système s'oppose celui de la chambre criminelle selon lequel l'arrêté continue à produire ses effets et constitue un obstacle insurmontable à l'acquisition de la natio-

---

(1) Le décret-loi du 12 novembre 1938 a assimilé les arrêtés d'assignation à résidence aux arrêtés d'expulsion, en ce qui concerne l'obstacle à l'acquisition de la qualité de Français par le bienfait de la loi.

(2) Cass. civ., 27 octobre 1891 (D. 1892-1-42, note de Boeck; S. 1891-1-539) ; 9 février 1904, rapport Falcimaigne (D. 1905-1-441, note Lainé) ; 2 mai 1910 (D. 1911-1-257 ; S. 1912-1-369, note Audinet). Lyon, 10 novembre 1890 et Douai, 6 décembre 1890 (D. 1891-2-169, note Cohendy ; S. 1892-2-268) ; Douai, 5 novembre 1895 (rapporté sous crim., 31 janvier 1896 : S. 1896-1-537) ; 6 mars 1897 (D. 1897-2-152 ; S. 1897-2-199) ; Paris, 18 novembre 1907 (*Rev. de droit int. privé*, 1908, p. 647). Trib. civ. Nice, 28 décembre 1904 (*Gaz. Pal.*, 1905-1- . Table v° Français n° 2 et suivants; *J. du droit int. privé*, 1906, p. 431) ; trib. correct. Toulon, 24 novembre 1911 (*Gaz. Pal.*, 1912-1-481).

nalité française (3). Les individus en question n'ont pas un droit absolu à l'acquérir, ce n'est qu'une pure éventualité subordonnée à certaines conditions ; l'obstacle à la réalisation de leur vocation légale n'est pas apporté par une mesure de police, mais par la loi du 3 décembre 1849 en vertu de laquelle l'expulsion est prononcée (4); en outre, aucune comparaison ne saurait être faite avec la situation des étrangers admis à domicile, ceux-ci ayant dû justifier de leur moralité et de leurs moyens d'existence. Enfin, tant que subsiste l'arrêté d'expulsion, les individus appelés à devenir français par le bienfait de la loi sont incapables d'avoir en France ni domicile, ni résidence au sens légal du mot, puisque leur présence sur le sol français constitue un délit.

C'est la thèse de la chambre civile qui a prévalu. Par un arrêt toutes chambres réunies du 9 décembre 1896, la Cour de Cassation a décidé que les individus appelés à devenir français par le bienfait de la loi et déjà frappés d'un arrêté d'expulsion peuvent rentrer en France en se conformant aux prescriptions de l'article 9 C. civ., mais l'administration peut s'opposer à l'acquisition par eux de la qualité de Français en refusant l'enregistrement de leur déclaration de nationalité pour cause d'indignité. Le pouvoir ainsi donné au gouvernement d'annuler, après coup, la déclaration par refus d'enregistrement suppose nécessairement, dit-elle, que le gouvernement ne peut empêcher cette déclaration au moyen d'un arrêté d'expulsion. La Chambre criminelle s'est ralliée par la suite à ce système (5).

---

(3) Cass. crim., 19 décembre 1891, rapport Sallantin (D. 1893-1-329, note Dupuis ; S. 1892-1-107) ; 22 décembre 1894 (D. 1895-1-136, note Sarrut ; S. 1895-1-155) ; 31 janvier 1896, rapport Accarias (S. 1896-1-537, note Villey ; D. 1896-1-337, note Cabouat) ; 22 juillet 1899 et 3 mai 1900 (D. 1903-1-28 ; S. 1901-1-427 et 1902-1-296). Paris, 29 juin 1893 (D. 1894-2-361, note Despagnet, S. 1894-2-303). Douai, 9 décembre 1908 (D. 1909-2-181 ; *Gaz. Pal.*, 1909-1-103). Trib. civ. Bastia, 19 décembre 1890 (*Gaz. Pal.*, 1891-1-310).

(4) « Une mesure de police régulièrement prise en vertu d'une loi emprunte à cette loi son autorité, se confond en quelque sorte avec elle. » (Lainé : *De l'expulsion des étrangers appelés à devenir français par le bienfait de la loi,* dans le *Journal du droit international privé,* 1897, p. 449,701 et 963 et 1898, p. 57 et 675.)

(5) Cass. Ch. réun., 9 décembre 1896, rapport Durand et conclusions du procureur général Manau (S. 1897-1-297 et D. 1897-1-161) ; Crim., 20 février 1908 (D. 1909-1-542, *Gaz. Pal.*, 1908-1-366) ; 28 janvier 1909 (*Gaz. Pal.*, 1909-1-307). Aix, 25 avril 1895 et Amiens, 19 mars 1896 (S. 1896-2-296).

Ces controverses ont été réglées par la nouvelle loi sur la nationalité. Aux termes de celle-ci, les individus nés en France d'un étranger et domiciliés en France peuvent, jusqu'à l'âge de 21 ans accomplis, en déclarant réclamer la qualité de Français, devenir français ; les individus nés en France d'un étranger et domiciliés en France deviennent français à l'âge de 21 ans, à moins que dans l'année qui suit leur majorité, ils n'aient décliné la qualité de Français. Désormais, ils ne peuvent plus se prévaloir de ces bénéfices s'ils ont été expulsés ou frappés d'un arrêté d'assignation à résidence (6).

On ne peut qu'approuver ces solutions : si les étrangers appelés à devenir français par le bienfait de la loi ont été expulsés, c'est parcequ'à un titre quelconque ils troublaient l'ordre public ; pour quelle raison accorder, dès lors, la qualité de Français à des individus qui, par avance, s'en sont montrés si peu dignes que le gouvernement a dû les expulser.

B. — Seule, dorénavant, la volonté de l'auteur de l'arrêté peut obvier à ses effets.

La mesure d'expulsion doit pouvoir être rapportée ou suspendue en tout temps. C'est l'un des vœux formulés par la VIII[e] Conférence internationale pour l'unification du droit pénal.

Elle peut l'être d'abord si, les circonstances qui l'ont fait prononcer s'étant elles-mêmes modifiées, l'intéressé adresse une demande de *retrait* ; sur quoi une enquête est ordonnée et effectuée notamment par les soins des commissaires de police.

La jurisprudence a dégagé deux principes quant au retrait. Le premier, à savoir que l'arrêté d'expulsion peut être rapporté seulement par l'autorité compétente dont il émane, ministre de l'intérieur ou préfet du département frontière (7), est étroitement uni, dans l'esprit de la jurisprudence, à celui de l'impossibilité pour les tribunaux d'apprécier l'opportunité et les motifs d'un arrêté d'expulsion.

---

(6) V. loi 10 août 1927, al. 5, art. 3, mod. par l'art. 12 du décret-loi du 12 novembre 1938 et al. b, art. 4, mod. par l'art. 13 du décret-loi du 12 novembre 1938. Sur les motifs qui ont déterminé le législateur de 1927 : exposé des motifs du projet de loi de 1913, Sénat, Doc. parl., annexe n° 404 ; *J. O.*, janvier 1914, p. 6 et rapport Liouville, Chambre, Doc. parl. 1924, annexe n° 7.307, *J. O.*, 5 juin 1924, p. 566.

(7) Besançon, 9 mars 1892 : D. 1892-2-424 ; Crim. 15 novembre 1934 : D. 1935-1-11 et S. 1936-1-195 ; 17 décembre 1937 : *Gaz. Pal.*, 1938-1-297 ; 19 octobre 1938 : *Gaz. Pal.*, 1938-2-681 ; Trib. correct. Bordeaux, 25 avril 1940 : *Gaz. Pal.* n° 164 du 24 juin au 6 juillet 1940.

Le deuxième, à savoir qu'il n'y a pas de retrait tacite de l'arrêté d'expulsion, lequel doit produire tous ses effets tant qu'il n'a pas été expressément rapporté, est en connexion avec le premier comme une autre face du même système de la prérogative souveraine de l'autorité administrative à apprécier l'opportunité de l'expulsion. Ainsi en a décidé la Cour de Besançon dans son arrêt précité du 9 mars 1892, à propos d'un étranger qui, depuis l'arrêté d'expulsion pris contre lui, avait été admis dans la Légion étrangère et y avait mérité un certificat de bonne conduite (8).

Ces deux règles jurisprudentielles ont été consacrées par le décret-loi du 12 novembre 1938 : Pour que l'arrêté d'expulsion pris contre un individu ne fasse pas obstacle à son acquisition de la nationalité française, il doit avoir été expressément rapporté dans les formes où il était intervenu.

Quelquefois, en vérité, l'arrêté n'est pas rapporté : si les circonstances, tout en s'étant modifiées, ne vont pas jusqu'à permettre son retrait, l'arrêté peut être modifié postérieurement à sa notification par l'autorité dont il émane, et les tempéraments qui y sont apportés s'imposent au juge répressif (9). Dans d'autres cas, à la demande de retrait faite par l'intéressé, l'auteur de l'arrêté répond par une simple *suspension* des effets de l'expulsion. C'est en somme une expérience ouverte pour voir si l'étranger est digne ou non de voir rapporter l'arrêté qui le frappe.

En pareil cas, l'étranger reçoit l'autorisation de rentrer en France et d'y demeurer pendant un certain délai, six mois d'ordinaire, autorisation temporaire, prévue par l'article 8 de la loi de 1849 et l'article 9 du décret du 2 mai 1938, révocable *ad nutum*, mais également renouvelable. Si, par la suite, l'étranger justifie par sa conduite qu'il est digne de la faveur qui lui a été accordée, l'arrêté est naturellement rapporté. La suspension intervient dans les mêmes conditions que le retrait · c'est dire que l'autorité

---

(8) Contra : trib. Seine, 30 juin 1915 (Clunet 1915, p. 1.015) et trib. correct. Seine, 27 octobre 1915 (*Revue de droit internat. privé.* 1915-1916, p. 204) : l'arrêté d'expulsion frappant un étranger ayant combattu dans l'armée française en France et ayant été réformé pour blessures ou maladie est implicitement rapporté, ou tout au moins suspendu pendant la durée de la guerre.

(9) Cour de Bordeaux, 18 avril 1940 : *Gaz. Pal.* n° 164 : du 24 juin au 6 juillet 1940.

administrative seule qualifiée pour la poursuivre est l'autorité même qui a pris l'arrêté (10).

Enfin, il existe une autre mesure de clémence dont peut bénéficier l'étranger frappé d'un arrêté d'expulsion. Il peut recevoir une autorisation de séjour « valable jusqu'à nouvel ordre », c'est-à-dire tant que sa conduite ne donnera lieu à aucun reproche. Cette mesure n'est qu'un simple sursis à l'exécution de l'arrêté d'expulsion : celui-ci subsiste (11). Cette autorisation peut être accordée par le ministre de l'intérieur. Le préfet peut également accorder un sursis, mais de trente jours seulement, et en attendant la décision ministérielle. Ce sursis est renouvelable, mais le préfet doit indiquer le lieu où l'expulsé devra résider.

---

(10) Voir la jurisprudence citée note 7. Il a été jugé que le visa apposé par le consul de France sur le passeport d'un étranger expulsé est à considérer comme équivalent à l'autorisation gouvernementale de rentrer en France exigée par la loi : trib. corr. Thionville, 2 septembre 1932 : *Gaz Pal.*, 1934-1-Table V° Etranger, n° 22 et suivants.

(11) Voir à propos d'un sujet roumain, la discussion à la Chambre des députés, 8 juillet 1919, *J. O.*, p. 3.325, col. 1.

CONCLUSION

Au cours de notre étude sur l'expulsion, nous avons proposé les réformes qu'il serait désirable d'apporter sur tel ou tel point de sa règlementation. Envisageons-les maintenant d'un point de vue général et avec le souci d'aboutir à une politique rationalisée et concertée de l'expulsion.

Au premier abord, toute tentative de réforme en la matière paraît vouée à un échec certain. Deux propositions contradictoires et de valeur égale se trouvent, en effet, en présence. D'une part, il faut respecter la liberté individuelle de l'étranger et le garantir contre l'arbitraire gouvernemental ; l'expulsion, d'autre part, en tant que mesure de sûreté et de conservation de l'Etat, doit pouvoir être prise rapidement et sans que l'action gouvernementale soit en rien entravée. Or, il est bien évident que si sont multipliées à l'excès les garanties au profit de l'étranger, le gouvernement sera paralysé dans son action ; et si, à l'inverse, toute latitude laissée au gouvernement pour prononcer l'expulsion, la liberté individuelle de l'étranger gravement sacrifiée.

La question se réduit — comme dans tout problème de droit — à chercher une synthèse entre les deux propositions. Cette conciliation peut être trouvée, croyons-nous, dans cette vérité que les mesures d'expulsion ne seront vraiment efficaces que si elles sont prises avec discernement. Autrement dit, il convient d'établir une classification entre les étrangers : Il est inique de traiter de la même manière l'étranger qui ne réside en France que depuis quelques mois et celui qui y séjourne depuis de longues années, y a fondé une famille et y possède des intérêts. Combien de catégories faudra-t-il établir ? C'est là une pure question de détail. L'essentiel est que les garanties au profit de l'étranger croissent proportionnellement à la durée de son séjour et à l'importance de ses attaches en France.

Ces considérations amènent à penser qu'à l'égard des étrangers sains et assimilables, le régime de l'expulsion doit être envisagé, non plus en lui-même et dans ses effets immé-

diats, mais à la lumière et en fonction d'une politique générale de l'immigration. La France a besoin d'étrangers pour accomplir certains travaux dont se détournent ses nationaux, même en période de chômage et aussi pour obvier à la faiblesse de sa natalité. L'immigration étrangère en France ne sera bienfaisante que réduite à ses éléments désirables, grâce à une sévère sélection physique, morale et professionnelle.

D'autre part, comme l'a écrit M. le professeur Niboyet, « on ne peut pas à la fois faire appel aux étrangers et les fustiger comme des indésirables, ou les abandonner à l'arbitraire de la police sans aucun recours. Tout cela nous conduit à penser qu'une fois l'étranger admis à pénétrer en France, il ne doit y demeurer et s'y établir qu'avec de solides précautions, mais il doit alors bénéficier des droits de l'homme, c'est-à-dire de garanties individuelles sans risquer d'être sans cesse traqué, avec la perpétuelle crainte de l'incertitude du lendemain. L'étranger établi en France nous est nécessaire, mais nous avons aussi, et dans notre propre intérêt, des devoirs à son égard, car il nous apporte des activités nouvelles, parfois même de grands capitaux, des intelligences, des inventions et enfin pour beaucoup un potentiel très grand de fécondité. Il s'intégrera d'autant mieux qu'il se sentira en état de sécurité. ...Il nous faut une politique de l'immigration. Nous n'en avons pas. » (1)

La réforme de l'expulsion ne doit pas être envisagée seulement sur le plan interne, mais également sur le plan international.

Sans doute, le droit d'expulsion est une manifestation de la souveraineté de chaque Etat. Du moins, grâce aux efforts conjugués de la doctrine et de la jurisprudence arbitrale, la théorie traditionnelle d'après laquelle il est absolument discrétionnaire et ne comporte ni limite, ni contrôle est à peu près complètement abandonnée. Il est désormais admis que le droit d'expulsion relève du droit international et qu'il n'est plus de la compétence exclusive de l'Etat expulsant. Les efforts de la doctrine, de la jurisprudence arbitrale, des traités internationaux et des lois internes ont abouti à la constitution d'une coutume internationale qui, en 1892, avait acquis assez de consistance pour que l'Institut de droit international ait pu songer à en formuler les règles dans un Règlement détaillé. Cette coutume continue à s'élaborer ; la doctrine poursuit ses travaux, et les traités internationaux concernant l'expulsion interviennent de plus en plus nombreux.

---

(1) Niboyet, *op. cit.*, p. 45.

Une convention internationale qui consacrerait les principes suivis par la majorité des nations civilisées et qui édicterait des règles impératives en matière d'expulsion est-elle possible ? Ce serait sans doute la meilleure solution; ce n'est malheureusement qu'une pure utopie : l'expulsion est un sujet trop actuel et épineux qui met en cause des conceptions politiques, sociales ou idéologiques difficilement conciliables. Il convient de ne pas oublier à cet égard l'échec de la Conférence internationale sur le traitement des étrangers qui se tint à Paris du 5 novembre au 5 décembre 1929 : devant la prétention émise par la plupart des délégations de faire admettre pour leurs Etats respectifs la liberté de fixer les conditions d'admission, d'établissement et de séjour des étrangers, la Conférence a dû s'ajourner. Plus récemment, la VII[e] Conférence internationale pour l'unification du droit pénal (janvier 1938), sur la question des condamnés étrangers ou apatrides après leur libération, n'a réussi à mettre sur pied qu'un projet de résolution. Il faut donc se borner à souhaiter que des conventions bilatérales ou multi-latérales interviennent toujours plus nombreuses ; au demeurant, ce vœu est d'autant plus réalisable que la matière de l'expulsion est internationale par nature et met normalement en jeu la collaboration des Etats.

***

Attendons avec espoir le jour où la liberté d'expulsion sera limitée de manière à concilier le droit souverain de l'Etat et le respect de la liberté individuelle de l'étranger. Les progrès déjà réalisés permettent d'augurer que ce jour sera prochain.

Vu :
Strasbourg, le 28 avril 1941.
Le Président de thèse :
Joseph Delpech.

Vu :
Strasbourg, le 28 avril 1941.
Le Doyen de la Faculté :
Joseph Delpech.

Vu et permis d'imprimer :
Strasbourg, le 30 avril 1941.
Le Recteur de l'Académie,
président du Conseil de l'Université :
A. Terracher.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

OUVRAGES GENERAUX

Bès de Berc :
De l'expulsion des étrangers — thèse Montpellier, 1888.

Boeck (de) :
L'expulsion et les difficultés internationales qu'en soulève la pratique, dans le Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, XVIII, 1927, tome 3, p. 447 et suivantes.

Darut :
L'expulsion des étrangers, thèse Aix, 1902.

Martini :
L'expulsion des étrangers, thèse Paris, 1909.

Répertoire de droit international, par de Lapradelle et Niboyet, tome VIII, pages 105-163, V° expulsion (par A. Blondel).
Voir les importants renseignements bibliographiques contenus dans chacun de ces volumes.

PRINCIPAUX ET RECENTS ARTICLES DE REVUES

Ancel :
La VII° Conférence internationale pour l'unification du droit pénal, dans la Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 1938, p. 278 et suivantes.
Rapport complémentaire présenté au nom de la commission du statut des étrangers en France : dans le Bulletin de la Société d'études législatives, 1938, p. 277 et suivantes.

Battifol :
Rapport présenté au nom de la commission chargée d'étudier le statut des étrangers en France : dans le Bulletin de la Société d'études législatives, 1938, p. 53 et suivantes.

Discussion de la question du statut des étrangers en France, dans le Bulletin de la Société d'études législatisves, 1938, p. 207 et suivantes.

Fatou :

Note sur le problème des étrangers en France, et spécialement sur l'inefficacité, les inconvénients et les dangers des mesures d'expulsion non suivies d'exécution effective, dans la Revue pénitentiaire et de droit pénal, 1933, p. 335 et suivantes.

A propos du problème des étrangers indésirables et de leur expulsion non suivie d'exécution effective, dans la Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 1936,, p. 317 et suivantes.

Gabolde :

Police des étrangers, dans les Lois nouvelles 1938-I-p. 77 et suivantes et 1939-I-p. 4 et suivantes.

Lécrivain :

A propos de la situation de l'étranger en France et du droit d'expulsion, dans la Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 1938, p. 273 et suivantes.

Morice :

Commentaire du décret-loi du 12 novembre 1938, relatit à la situation et à la police des étrangers, dans Les lois nouvelles 1939-I-p. 37 et suivantes.

Niboyet :

A propos des décrets-lois de 1938 sur les étrangers : D. H., 6 juillet 1939, chronique, p. 45 et suivantes.

Philonenko :

Expulsion des heimatlos, dans le Journal du droit international, 1933, p. 1.161 et suivantes.

Tager :

Le statut des réfugiés : D. H., 1937, chronique, p. 9 et suivantes.

Trachtenberg :

La situation des apatrides, dans la Revue de droit international privé, 1933, n°s 1 et 2.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — *Notions générales.*

Section I. — Définition et distinctions 5

Section II. — Fondement et légitimité 13

Section III. — Nature juridique 16

Section IV. — Le droit de l'expulsion : son progrès au cours des âges 17

CHAPITRE PREMIER. — *Les sujets des arrêtés d'expulsion.*

Section I. — La règle générale :

1° la non-expulsion des nationaux 23

2° l'expulsion des étrangers.. 25

Section II. — Les situations extraordinaires :

1° les indigents 32

2° les réfugiés politiques et apatrides 34

CHAPITRE II. — *Causes d'expulsion* 51

CHAPITRE III. — *Sources des arrêtés d'expulsion et procédure de l'expulsion.*

Section I. — Sources des arrêtés d'expulsion. 63

Section II. — Procédure de l'expulsion 75

CHAPITRE IV. — *Effets des arrêtés d'expulsion.*

Section I. — Exclusion du territoire 81

Section II. — Interdiction de revenir sur le territoire 87

CHAPITRE V. — *Recours contre l'arrêté d'expulsion.*

Section I. — Voies de recours du droit interne. 99

Section II. — Voies de recours du droit international 109

CHAPITRE VI. — *La cessation des effets des arrêtés d'expulsion* 113

CONCLUSION 119

BIBLIOGRAPHIE 123

Achevé d'imprimer
le 4 juin 1941
Imprimeries MONT - LOUIS
Clermont - Ferrand - Paris